

La temática de la democracia comunitaria, abordada por los autores en términos de derechos políticos, es un tema de la coyuntura actual considerando el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución Política del Estado y la vigencia del Estado Plurinacional. Y tiene un valor en sí mismo porque en Bolivia, son escasas las investigaciones sociales que reflejen el funcionamiento y el valor de la democracia comunitaria en pueblos indígenas, en especial en las tierras bajas del país.

La investigación plantea un debate de fondo en el ejercicio de la representación política al afirmar que las autoridades indígenas elegidas y promovidas por sus organizaciones mediante normas y procedimientos propios deben regirse, una vez elegidas en el gobierno municipal o en la asamblea legislativa departamental, por una institucionalidad que, en los hechos, reproduce la lógica neocolonial, con las reglas de democracia política partidaria, que se consolida como una práctica cotidiana al interior de la autonomía indígena.

Elba Flores Gonzales







2014

La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad





PIEB

La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad

Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz

Miguel Vargas Delgado
Johan Álvarez Paniagua



La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad

Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz

La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad

Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz

Equipo de investigación
Miguel Vargas Delgado (coordinador)
Johan Álvarez Paniagua







Santa Cruz, 2014

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Cooperación del Reino de los Países Bajos.

Vargas Delgado, Miguel
La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz / Miguel Vargas Delgado; Johan Álvarez Paniagua. -- Santa Cruz: Fundación PIEB; CEDURE; Jatupeando, 2014.
xvii; 174 p. ; maps.; cuads.: 23 cm. -- (Serie Investigaciones Regionales: Santa Cruz)

D.L. : 4-12360-14
ISBN: 978-99954-57-89-1 : Encuadernado

DEMOCRACIA COMUNITARIA / PUEBLOS INDÍGENAS / PUEBLO CHIQUITANO / PUEBLO GUARANÍ / PUEBLOS INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS / PARTICIPACIÓN POLÍTICA / PARTICIPACIÓN INDÍGENA / PODER POLÍTICO / MOVIMIENTO INDÍGENA / LIBRE DETERMINACIÓN / REPRESENTACIÓN POLÍTICA / AUTONOMÍA INDÍGENA / USOS Y COSTUMBRES / DEMOCRACIA PARTIDARIA / DEMOCRACIA / DEMOCRACIA REPRESENTATIVA / ESTADO – NACIÓN / ESTADO PLURINACIONAL / PARTICIPACIÓN POPULAR / DERECHOS POLÍTICOS / DERECHOS COLECTIVOS / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO / PROCESO CONSTITUYENTE / MUJERES INDÍGENAS / RÉGIMEN ELECTORAL / SISTEMAS POLÍTICOS / SISTEMAS DEMOCRÁTICOS / PARTIDOS POLÍTICOS / SISTEMAS ELECTORALES / ELECCIONES / VOTACIÓN / ASAMBLEA LEGISLATIVA DEPARTAMENTAL / POLÍTICAS PÚBLICAS DEPARTAMENTALES / CHARAGUA / SAN ANTONIO DE LOMERÍO / SANTA CRUZ

1. título 2. serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Edición: Ana María Lema
Diseño gráfico de cubierta: PIEB
Diagramación: Dalia Nogales
Fotografía de portada: Miguel Vargas Delgado
Impresión: Plural Editores

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Índice de cuadros

Índice de mapas

Presentación

No cabe duda que en las últimas décadas el departamento de Santa Cruz y su capital, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, vivieron profundas transformaciones económicas, socioculturales e institucionales que incidieron en la modificación de su estructura local y regional.

La realidad cruceña actual es más compleja que la del pasado siglo. Tiene una actividad económica diversificada, exportadora y globalizada que ha trascendido al sector agropecuario; atraviesa un creciente y sostenido proceso de migración que ha alterado su estructura sociodemográfica, económica y cultural y tiene también un nuevo marco político institucional. A esto se suma, el acelerado proceso de urbanización de la ciudad capital que ha superado lo planificado; prueba de ello es su crecimiento poblacional. El año 2012 se aproximaba al millón y medio de habitantes, constituyéndose de ese modo en uno de los municipios urbanos más dinámicos del país.

Para comprender estas y otras características de la nueva realidad cruceña, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) junto al Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE) y el Grupo de Investigación de Santa Cruz Jatupeando, lanzaron la convocatoria regional para proyectos de investigación denominada: "Transformaciones económicas, socioculturales e institucionales de Santa Cruz: 1998-2012 en julio de 2013". Esta convocatoria estuvo dirigida a profesionales jóvenes que vivían en Santa Cruz, para motivarlos a investigar temas relevantes y estratégicos para la región y, de esa manera, producir conocimientos que beneficien al desarrollo del departamento.

En ese contexto, cinco equipos de investigación, integrados por siete hombres y seis mujeres, con una edad menor a los 40 años, fueron seleccionados

para estudiar importantes temáticas. Las investigaciones fueron ejecutadas en casi once meses cuyos resultados tenemos la satisfacción de publicarlos en la Serie Investigaciones Regionales:

- *Discurso y hegemonía en el proceso autonómico cruceño (2001-2013)*, coordinada por Juan Pablo Marca, con la participación de Lourdes Baigoria Guzmán y Miguel Ángel Velarde Cuellar.
- *La democracia comunitaria: entre el deseo y la realidad. Pueblos indígenas chiquitano y guaraní en Santa Cruz*, coordinada por Miguel Vargas Delgado, con el aporte de Johan Álvarez Paniagua.
- *Generación WiFi. Facebook, Twitter y YouTube: Espacios de participación, libertad y ocio de los jóvenes en Santa Cruz de la Sierra*, coordinada por Julia Dolores Mamani, con la participación de Fabiola Andrea Gutiérrez Escóbar y Herland Rafael Vaca Álvarez.
- *Transporte sin rumbo. El transporte público urbano y los desafíos de modernización en Santa Cruz de la Sierra*, coordinada por Ernesto Urzagasti Saldías, con el aporte de Blanca Victoria Tayarapo y Hagler Justiniano Cújuy.
- *La planificación urbana y su impacto en la calidad de vida en Santa Cruz de la Sierra*, coordinada por Gabriela Gonzales Faria, con el aporte de Judith E. Serrano Serrano.

Con la publicación de estos cinco textos, elaborados con dedicación, entusiasmo y creatividad por equipos de investigadores jóvenes, el PIEB, CEDURE y Jatupeando, pretenden aportar a una mayor comprensión de las temáticas estudiadas y contribuir a debatir y promover políticas públicas efectivas para beneficio del departamento de Santa Cruz y su sociedad.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

Primero, deseo agradecer a los autores por el privilegio de haberme invitado a presentar la investigación titulada inicialmente como "Participación política indígena en aplicación de su derecho a la democracia comunitaria, a partir de dos experiencias de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní del departamento de Santa Cruz".

La temática de la democracia comunitaria, abordada por los autores en términos de derechos políticos, es un tema de la coyuntura actual considerando el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución Política del Estado y la vigencia del Estado Plurinacional. Y tiene un valor en sí mismo porque en Bolivia, son escasas las investigaciones sociales que reflejen el funcionamiento y el valor de la democracia comunitaria en pueblos indígenas, en especial en las tierras bajas del país.

La investigación plantea un debate de fondo sobre el ejercicio de la representación política al afirmar que las autoridades indígenas elegidas y promovidas por sus organizaciones mediante normas y procedimientos propios deben regirse, una vez elegidas en el gobierno municipal o en la asamblea legislativa departamental, por una institucionalidad que, en los hechos, reproduce la lógica neocolonial, con las reglas de democracia política partidaria, que se consolida como una práctica cotidiana al interior de la autonomía indígena.

En principio, los autores resaltan que la democracia comunitaria practicada por los pueblos indígenas estudiados (guaraní y chiquitano) tiene similitudes pero, a la vez, diversas formas de ejercicio: es así que funciona más a nivel comunal. En esta perspectiva, es ambicioso sugerir una definición de la democracia comunitaria desde las tierras bajas. La misma debería partir del reconocimiento de todas sus facultades y no limitarse a la elección de representantes, pues implica

el ejercicio del derecho político de hombres y mujeres que habitan un territorio indígena a definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida de acuerdo con su cosmovisión cultural y en el marco del derecho a la autodeterminación.

Los autores inician su trabajo evocando una primera etapa histórica de la emergencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas en la década de 1990, cuando demandaron una serie de reivindicaciones históricas y, entre ellas, sus derechos políticos. En su lucha, lograron el reconocimiento de los territorios indígenas mediante la reforma a la Constitución Política del Estado en 1994; posteriormente con el proceso de municipalización efectuado a partir de la Ley de Participación Popular, se estableció la reconfiguración del territorio nacional con el sistema de los gobiernos locales bajo la figura de la democracia representativa. En ese sentido, se ampliaron los derechos políticos en las elecciones municipales, un escenario que fue visto como una oportunidad por los pueblos indígenas.

Empero, su aspiración fue truncada porque la ley forzaba a participar ineludiblemente bajo la representación de un partido político nacional, lo que les obligó a realizar alianzas con partidos políticos tradicionales como una alternativa para ocupar espacios. Es el caso del municipio de Lomerío, donde la organización indígena pactó una alianza con el partido Acción Democrática Nacionalista pero en función de sus intereses orgánicos antes que partidarios, lo que muestra su capacidad política de negociación. En otros casos, las alianzas orgánicas no respondían a los intereses y demandas de los pueblos indígenas sino a los de los partidos como el Movimiento Nacionalista Revolucionario, Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, Movimiento Bolivia Libre, Acción Democrática Nacionalista y, en otros casos, a intereses personales.

En consecuencia, los resultados de la participación política en alianza con partidos políticos fueron frustrantes para los pueblos indígenas que apenas consiguieron ganar algunas alcaldías pero bajo el programa del partido y no así de su plataforma orgánica; por consiguiente, se sintieron utilizados e instrumentalizados por los partidos de derecha que se ufanaban de ser amplios y democráticos al contar con rostros indígenas en sus filas, en calidad de suplentes.

Un segundo momento destacado por los autores es el de la Asamblea Constituyente que fue una demanda inicialmente posicionada por los pueblos

indígenas de las tierras bajas y en la que participaron activamente, en alianza con otros sectores sociales: construyeron y presentaron propuestas de texto constitucional consensuadas a través del Bloque Oriente y el Pacto de Unidad. En dicho documento, se propone definir un modelo de Estado Plurinacional y reconocer la democracia comunitaria como mecanismo de elección de las autoridades por normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas. Con la aprobación de la Constitución Política del Estado, la democracia comunitaria resulta incluyendo en la institucionalidad estatal a los pueblos indígenas con sus sistemas democráticos de representación para la conformación de los órganos públicos de poder, y los incorpora en tanto sujetos de derechos.

Las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010 fueron históricas para los pueblos indígenas al poner en vigencia el ejercicio de la democracia comunitaria enmarcada en la Constitución y en la Ley Transitoria Electoral Nº 4021. A partir de entonces, se procedió a la designación y elección directa por normas y procedimientos propios de los asambleístas departamentales indígena-originario-campesinos para la conformación de los gobiernos autónomos departamentales, dando así inicio a un sistema democrático de representación plural emergente de la institucionalidad del Estado Plurinacional Comunitario y Autonómico.

La investigación describe y analiza esta experiencia de elección de asambleístas departamentales indígenas mediante normas y procedimientos propios que fueron elaborados de manera participativa; pero éstos tuvieron que sujetarse a los requisitos establecidos por ley y a las resoluciones de la entonces Corte Nacional Electoral. En función a esas normas, se eligió a las autoridades en asambleas. En los casos guaraní y chiquitano, se puede hablar de un sistema de "democracia corporativa" porque los representantes de las organizaciones votaron por mandato de sus bases por los candidatos presentados en la asamblea y elegidos mediante prácticas que, en algunos casos, pueden ser asumidas como propias y en otros, ser un reflejo de las prácticas del sistema de democracia representativa (un ciudadano = un voto) en el que gana quien obtiene la simple mayoría, respetando la alternancia de género.

Los cinco asambleístas indígenas de Santa Cruz se articularon a través de una "bancada indígena" con el fin de posicionarse y constituirse en fuerza política con identidad propia ante los demás partidos políticos presentes en la

Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz. Si bien esta estructura fue un logro, en la actualidad, sufre un debilitamiento a consecuencia de las pugnas políticas entre los partidos políticos. De igual manera, se destaca la presencia de indígenas en cargos importantes como la presidencia de la asamblea departamental a la cabeza de un chiquitano; pero este hecho histórico no significó el reconocimiento de la agenda de los pueblos indígenas del departamento con miras a consolidar la autonomía departamental.

En cuanto al cumplimiento de los mandatos orgánicos, los autores sostienen que, desde la visión de las organizaciones indígenas, la gestión de sus asambleístas fue endeble. Sin embargo, éstas valoran el hecho que, al inicio de la misma, los asambleístas indígenas elaboraron y presentaron propuestas normativas relativas al proceso de adecuación del estatuto autonómico de Santa Cruz, así como la creación de la Secretaría de los pueblos indígenas la misma que fue viabilizada por el gobernador mediante ley departamental. Pero las pugnas políticas partidarias consiguieron que los asambleístas se alejaran de sus bases y de los mandatos orgánicos, lo que confirma la hipótesis de la investigación al demostrar que los intereses políticos someten las prácticas de la democracia comunitaria y la instrumentalizan en función a sus intereses. Por ello, la representación indígena se ve acorralada y deja de lado los mandatos y las reivindicaciones, limitando la posibilidad de incidir en los espacios públicos.

En los casos de los municipios de Lomerío y de Charagua, los autores enfatizan que hubo limitantes legales para que la democracia comunitaria pudiera ser aplicada, porque para participar en las elecciones municipales, los pueblos indígenas necesariamente debían presentarse con su sigla, en alianza con algún partido político o bien formar una agrupación ciudadana *pero* bajo las normas de la democracia representativa. Aún así, en estos municipios indígenas, en primera instancia se eligió a los candidatos por consenso bajo las reglas de la democracia comunitaria; en otros casos, los candidatos que quisieron participar en alianza con partidos políticos acudieron a su organización para que les otorgara un aval orgánico.

Hasta aquí funciona la lógica de la democracia comunitaria pues una vez que los candidatos ganaron la elección, a pesar de los mandatos y compromisos asumidos, se distanciaron de su organización y jugaron únicamente con las reglas de la democracia representativa. Resulta complejo que las bases puedan

realmente ejercer un control orgánico y revocar el mandato de sus representantes puesto que, en el ámbito municipal, la democracia comunitaria no es reconocida y se encuentra sujeta a las normas del Estado. Sin embargo, en el caso de los asambleístas indígenas, hacen uso de la revocatoria de mandato como forma de sanción.

Aquí se plantea otra discusión al afirmar que las prácticas comunitarias se debilitan en la medida que ascienden a niveles intermedios y más amplios, y que las decisiones que se toman a nivel comunal no tienen el mismo efecto cuando se aplican en ámbitos municipales y departamentales, quedando relegada la democracia comunitaria a un apéndice de la democracia representativa y participativa porque solo se limita a la acción de elegir, designar o nominar autoridades y representantes, subordinando el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Los investigadores ponen en cuestión el rol de los representantes indígenas y el cumplimiento de sus mandatos orgánicos que no son claros o a veces son desconocidos: aquello ocasiona que pierdan vínculo y legitimidad dado que las reivindicaciones y los mandatos orgánicos, como la consolidación de la autonomía indígena en los casos de Lomerío y Charagua, son asumidos y promovidos por las organizaciones indígenas y no así por sus autoridades y representantes. Así es cómo se impone la lógica de la democracia representativa y los intereses personales antes que las demandas colectivas, lo que nos muestra que la democracia comunitaria se ve limitada y subordinada a los intereses de grupos que gestionan el poder.

Respecto a la participación política de las mujeres indígenas, la investigación resalta que, a pesar de los esfuerzos orgánicos por cumplir la normativa electoral que garantiza la paridad y la alternancia de género, las mujeres indígenas siguen siendo las grandes ausentes de la vida política por falta de voluntad política de las organizaciones indígenas. Aunque algunas mujeres indígenas postulan y ocupan formalmente cargos públicos, generalmente lo hacen como suplentes porque desde la mirada patriarcal el aporte de la mujer indígena no es valorizado, lo que nos lleva a interpelar la forma de democracia comunitaria y sus procedimientos de elección y de toma de decisiones para garantizar la participación y la representación de las mujeres indígenas en igualdad de oportunidades.

Asimismo, los autores afirman que la democracia comunitaria como mecanismo para la toma de decisiones no es un concepto creado por los pueblos indígenas: es el resultado del reconocimiento de un mecanismo alternativo para la elección de representantes con matices culturales, lo que lleva analizar el carácter originario de la democracia comunitaria ya que no recoge las formas "culturalmente adecuadas" de cada pueblo.

Sin embargo, a pesar de los problemas presentados en aplicación de la democracia comunitaria, la experiencia del proceso democrático para los pueblos indígenas es un avance histórico y significativo considerando que antes de 1990, los indígenas de las tierras bajas de Bolivia eran invisibles, discriminados y excluidos por el Estado monocultural.

Esta investigación se ha esforzado en mostrar cómo funciona la democracia comunitaria a partir del reconocimiento legal y del ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, hubiese sido interesante que incluya en este proceso variables culturales que habrían permitido tener otra mirada y otros elementos para comprender el funcionamiento de la democracia comunitaria. De todas formas, es una propuesta interesante que constituye un aporte sustancial para las organizaciones indígenas, las autoridades y la sociedad en general, con el fin de encaminar la construcción de una institucionalidad plural, abocada a garantizar la participación de los pueblos indígenas en todos los ámbitos.

Finalmente, este trabajo nos invita a discutir la aplicación del sistema actual de democracia intercultural sin que éste signifique la subordinación de un sistema a otro. Al contrario, se debe garantizar la implementación de los mecanismos de la democracia comunitaria en igualdad de oportunidades y condiciones para seguir avanzando en el ejercicio de los derechos constitucionalizados y en la construcción y materialización de la institucionalidad estatal, para poder demostrar que el Estado Plurinacional es una realidad indiscutible y no solo un discurso.

Elba Flores Gonzales
Investigadora social del Centro de Estudios Jurídicos
e Investigación Social (CEJIS)

Agradecimientos

La democracia comunitaria y el reconocimiento de la pluralidad de sistemas políticos y jurídicos es uno de los tantos elementos que nos llevan a soñar y caminar por construir el Estado Plurinacional. En este camino desarrollamos la presente investigación en la que varios amigos y compañeros se han involucrado y apoyado de manera desinteresada; por ello va el reconocimiento a: Hernán Ávila Montaño, Director Ejecutivo del CEJIS y a todos los que componen esta institución, en especial a Elba Flores, José Carlos Vargas, Arturo Casanovas, Carola Aranibar, Deborah Díaz, Miguel Gonzales, Ian Miranda y Leonardo Tamburini por su apoyo, paciencia y compresión.

Agradecimientos especiales para:

Isabelle Combès por enseñarnos e invitarnos a pensar en la democracia guaraní; Ian Miranda por el apoyo en el desarrollo de las entrevistas en comunidades guaranís del Chaco cruceño; Lizette Martínez Enríquez por las largas conversaciones nocturnas y diurnas y por invitarnos a pensar en la democracia comunitaria desde la mirada de la mujer.

A Anacleto Peña, primer cacique de la CICOL y a Ruth Yarigua, *mburuvicha* de la Capitanía Charagua Norte, por permitirnos participar en los espacios en los que se aplica la democracia comunitaria (reuniones y asambleas comunales) y a las comunidades que componen ambos territorios; a la Organización Indígena Chiquitana y a la Asamblea del Pueblo Guaraní y sus dirigentes que no dudaron en apoyarnos en el desarrollo de las entrevistas que son parte de la presente investigación; a José Bailaba, ex cacique de la OICH y en su persona a todos los ex dirigentes que fueron entrevistados y que, desde su conocimiento, enriquecieron el documento presente; a los asambleístas representantes de los

seis pueblos indígenas que habitan el departamento de Santa Cruz; a los alcaldes y concejales de los municipios de Charagua y San Antonio de Lomerío. A todos y cada uno, nuestro mayor agradecimiento.

Introducción

En el año 2013, en el marco de la convocatoria "Transformaciones económicas, socioculturales e institucionales de Santa Cruz: 1998-2012" promovida en Santa Cruz de la Sierra por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), con la participación del Grupo de Investigación de Santa Cruz Jatupeando y el Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE), se conformó un equipo multidisciplinario para desarrollar la propuesta de investigación titulada "Irrupción de los pueblos indígenas chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y yuracaré-mojeño en espacios de representación política departamental y municipal de Santa Cruz, 2009-2013".

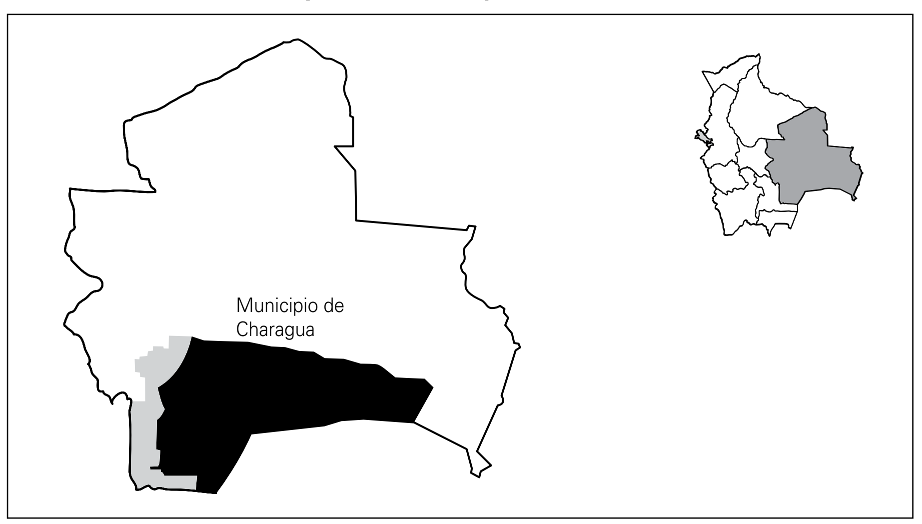
Esta propuesta surgió en vista de las transformaciones desarrolladas en las últimas décadas en el país que han configurado una nueva realidad social, jurídica y política en la cual los pueblos indígenas se han constituido en actores políticos con importante presencia en los espacios de toma de decisiones. Nuestra intención fue entonces, en un primer momento, hacer un balance desde la investigación social sobre las formas de aplicación de la democracia comunitaria entendida a partir del estudio de su aplicación en los pueblos guaraní y chiquitano como el ejercicio del derecho político que tienen los comunarios y las comunarias a definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico. La investigación pretendía reconocer la existencia de sistemas heterogéneos para la toma de decisiones frente a un modelo de democracia representativa con partidos políticos (democracia partidaria), enfocando nuestro análisis sobre los procesos de construcción del mandato y la forma de ejercicio de la representación indígena en los espacios de representación departamental y municipal.

En el transcurso de la investigación, la propuesta inicial fue replanteada y redimensionada en función de varios factores, algunos muy prosaicos y materiales como limitaciones de tiempo y recursos económicos. Pero, sobre todo, fue debido a la polarización extrema que se vivía al interior de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz, constituida desde el año 2010, en torno a dos procesos: la adecuación del estatuto autonómico departamental, aprobado por referéndum en 2008, a la nueva realidad nacional, y la representación del curul correspondiente al pueblo indígena yuracaré-mojeño. En este sentido, se redimensionó el objetivo de la investigación a partir de la identificación de las variables que, dentro del actual sistema político, limitan, condicionan, favorecen o modifican la lógica comunitaria de toma de decisiones y el ejercicio del mandato de los representantes indígenas tanto en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz como en los municipios de Lomerío (provincia Ñuflo de Chávez) y Charagua (provincia Cordillera) en los años 2009 a 2013.

La hipótesis general de trabajo fue la siguiente: en la colisión entre los sistemas de democracia partidaria y comunitaria, el sistema de democracia comunitaria se ve limitado por una lógica política e institucional que impide el cumplimiento de los mandatos orgánicos de asambleístas, alcaldes y concejales en el departamento de Santa Cruz.

La elección de los casos guaraní (Charagua) y chiquitano (San Antonio de Lomerío) no es casual. Ambos pueblos tienen una larga trayectoria organizativa y reivindicativa, y hace más de quince años que han incluido en sus agendas la problemática de la representación política y la presencia de sus representantes en espacios de decisión. El estudio de sus formas de participación permite alcanzar una mayor profundidad histórica y, por ende, mejores conclusiones y recomendaciones finales.

Mapa 1
Municipio de Charagua, provincia Cordillera



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 2
Municipio de San Antonio de Lomerío, provincia Ñuflo de Chávez



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos municipales de Charagua y San Antonio de Lomerío se encuentran encabezados por líderes indígenas. Ambos territorios se encuentran encarando procesos de consolidación de la autonomía por la vía de la conversión de municipio a autonomía indígena (Charagua) y por la vía del territorio ancestral reconocido por el Estado a través de la autonomía de base territorial (San Antonio de Lomerío). Existen además procesos políticos al interior de ambos territorios que impulsan a los indígenas como actores políticos en el ámbito local. Estos procesos les ha llevado a firmar alianzas con partidos políticos como el Movimiento al Socialismo (MAS) en el caso de San Antonio de Lomerío, y la agrupación departamental VERDES (opositora al gobierno) en el caso de Charagua. En ambos casos, aquello significa una irrupción de la democracia partidaria en procesos de democracia comunitaria.

El estudio de los casos concretos de participación política de los pueblos indígenas guaraní y chiquitano se esfuerza en:

- Analizar los factores sociales, políticos y jurídicos que viabilizan la presencia de los pueblos indígenas en los espacios de representación política del nivel departamental y municipal;
- Describir la forma de aplicación de los sistemas políticos de los pueblos indígenas de Santa Cruz en la elección de representantes a la asamblea legislativa departamental y a los gobiernos municipales de Lomerío y Charagua a partir del reconocimiento de la democracia comunitaria;
- Identificar los mandatos orgánicos de los representantes indígenas en la asamblea legislativa departamental y en los gobiernos municipales de Lomerío y Charagua para ejercer la representación política;
- Analizar la gestión de los representantes indígenas en la asamblea legislativa departamental y en los gobiernos municipales de Lomerío y Charagua a partir del mandato orgánico comunitario.

Para realizar la investigación, se utilizaron fuentes primarias escritas y orales, y fuentes secundarias. Por fuentes primarias entendemos los materiales producidos o generados por los mismos actores que nos permitieron un acercamiento al tema. Paralelamente, durante el proceso de investigación, se utilizaron varias técnicas para el relevamiento de información.

Por ejemplo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a cuatro asambleístas departamentales titulares y una asambleísta suplente. Las preguntas giraron en torno a las siguientes variables: trayectoria dirigencial, democracia comunitaria, forma de elección y mandato de los representantes indígenas y su rol en espacios de democracia representativa.

También se realizó trabajo de campo en localidades de la provincia Cordillera, desarrollando entrevistas a dirigentes de varias capitanías de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) del departamento de Santa Cruz. Con las mismas, se obtuvo la percepción de los dirigentes de base sobre el rol de sus representantes en la Asamblea Legislativa Departamental y en el municipio de Charagua, así como el ejercicio de los mecanismos de democracia comunitaria. El mismo trabajo se desarrolló con el pueblo chiquitano en las localidades de San Miguel de Velasco y San Antonio de Lomerío, Puquio Cristo Rey y en la ciudad de Concepción.

Asimismo, se recurrió a la observación no participante, asistiendo por ejemplo a la Gran Asamblea Extraordinaria del Pueblo Chiquitano (San Miguel de Velasco, 20 de febrero de 2014) y la Gran Asamblea del Pueblo Guaraní (Camiri, 22 de abril de 2014). Lo que permitió recabar información relevante para la presente investigación.

En cuanto a las fuentes secundarias, se procedió a revisar documentos legales como la Ley Transitoria del Régimen Electoral, la Ley del Régimen Electoral, los reglamentos para la elección de asambleístas indígenas elaborados por la Corte Nacional Electoral, entre otros, gracias al acceso a la base de datos del Programa de Incidencia Política del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), lo que nos permitió acceder a información referida a los procesos electorales de 2010, cuando se desarrolló la elección de asambleístas departamentales y la de representantes indígenas.

Así también, se revisaron otros documentos legales, particularmente las leyes y resoluciones que forman el marco de la participación política indígena: la abrogada Ley de Participación Popular, la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, la Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley Electoral Transitoria, la Ley del Régimen Electoral, resoluciones del Órgano Electoral para las elecciones de 2010, propuestas normativas (Estatuto autonómico de Santa Cruz aprobado en 2008; proyecto de adecuación del Estatuto

autonómico departamental de Santa Cruz) y resoluciones de las organizaciones indígenas guaranís y chiquitanas sobre participación política.

Se procedió a consultar la bibliografía existente sobre el tema de investigación en varias bibliotecas y centros de documentación especializados en temática indígena en el departamento de Santa Cruz; entre ellos, vale mencionar al Centro de Documentación de la Problemática Indígena (CDPI) de APCOB, la Fundación Xavier Albó de CIPCA y el Centro de Documentación Miguel Parrilla García de CEJIS.

La búsqueda de información giró en torno a los siguientes temas: historia, cultura, identidad, organización, participación política y democracia. Se procedió inicialmente a una búsqueda minuciosa, llegando a revisar un total de 60 publicaciones. Concluida esta fase, se pudo evidenciar que en mayoría, éstas giraban en torno a temas referidos a la historia, cultura o a las organizaciones sociales. Sin embargo, las publicaciones sobre la participación indígena en municipios y asamblea departamental son escasas.

También se revisó material hemerográfico gracias a las consultas efectuadas a través del Servicio de Información Ciudadana del Centro de Información y Documentación Bolivia (CEDIB), con la que se construyó una base de datos hemerográfica sobre el tema de "Participación de pueblos indígenas de tierras bajas en espacios políticos" para el periodo 2009-2013.

De esta manera, el primer capítulo del libro analiza las nociones y categorías de pueblos indígenas, participación política, representación política, democracia comunitaria vinculada de manera parcial al ejercicio de los derechos colectivos. El segundo capítulo hace un recuento de los cambios jurídicos introducidos en los últimos años en Bolivia, que han permitido a los pueblos indígenas acceder a espacios de representación local —fundamentalmente alcaldías y concejos municipales— con la Ley de Participación Popular, y a espacios de representación nacional y departamental con la nueva Constitución Política del Estado y las normas que constituyen el nuevo régimen electoral, a saber la Ley Transitoria del Régimen Electoral Nº 4021 y la Ley del Régimen Electoral Nº 026.

El tercer capítulo explora la dinámica organizacional de los pueblos guaraní y chiquitano y describe sus formas organizativas y la estructura de sus autoridades, así como las formas de elección de los nuevos representantes indígenas, a nivel departamental y municipal. También se analiza la

participación política de las mujeres indígenas en general y chiquitanas y guaranís en particular en torno a la aplicación de la democracia comunitaria.

El cuarto capítulo analiza la participación indígena a nivel departamental, examinando el desempeño de los representantes de los cinco pueblos indígenas en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz y, de manera específica, la presencia guaraní y chiquitana en ese espacio, haciendo un balance sobre la inclusión de las demandas indígenas en las políticas públicas departamentales.

El capítulo quinto se dedica a analizar la participación indígena en el ámbito municipal en Charagua y San Antonio de Lomerío. Finalmente, aprovechando el contexto en el que se encuentran estas dos experiencias, intentamos compararlas en torno al ejercicio de la democracia comunitaria y la consolidación de la autonomía indígena.

La investigación concluye destacando los principales puntos analizados y plantea una serie de recomendaciones, en particular acerca del reconocimiento de la democracia comunitaria en las cartas orgánicas municipales, a partir del conocimiento de los casos concretos investigados, además de proponer el debate sobre una conceptualización de la democracia comunitaria a partir de la pluralidad de las naciones indígenas originarias campesinas de tierras bajas y tierras alta.

Cabe destacar que la investigación se ha limitado a desarrollar el análisis de la democracia comunitaria desde la experiencia concreta de dos pueblos indígenas: el guaraní y el chiquitano; el estudio no realiza un análisis a profundidad de la gestión de los asambleístas indígenas debido a la poca información existente en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz. Asimismo, se ha encontrado limitaciones al analizar los procesos autonómicos desarrollados en Charagua y Lomerío; éstos ameritan una mayor discusión que supera la aplicación de la democracia comunitaria. En general, ésta es una primera aproximación que invita a todos a investigar sobre la aplicación de la democracia comunitaria en su pluralidad.

CAPÍTULO I

Conceptos y estado del arte

En los últimos años, la representación política de los pueblos indígenas es un fenómeno que está ganando nuevos espacios en el país y en particular en las tierras bajas de Bolivia. Sin embargo, pocos estudios analizan la aplicación del derecho colectivo a la participación política en aplicación de la democracia comunitaria.

Además de los estudios realizados por investigadores del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), Lema (2014) señala que en el país se han desarrollado otros estudios respecto a la problemática indígena: de ellos se destacan los estudios de caso sobre la situación de la tenencia de la tierra en diferentes escalas (comunidad, municipio, departamento); el proceso de saneamiento de tierras en el marco de la Ley INRA; la sistematización de información (cartográfica, jurídica); la participación política en áreas indígenas; evaluaciones sobre participación popular; producción indígena campesina; estudios antropológicos y etnográficos sobre y con pueblos indígenas, estudios sobre identidades regionales y debates sobre el proceso autonómico (Lema, 2014: 52).

La temática de nuestra investigación nos ha llevado a abordar varios conceptos y categorías: los de "pueblos indígenas", participación política, representación política, derechos colectivos y democracia comunitaria.

En este capítulo, tomamos como base de análisis el trabajo de Martínez Espinoza (2011) que señala que, en la actualidad, el tema de la participación de los pueblos indígenas emerge tanto en el ámbito jurídico-político como en el de la confrontación socio-política. Esto traduce la exigencia, en distintas arenas y con diversos mecanismos, del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales. La participación, además de ser un derecho en sí mismo, constituye un garante

del cumplimiento de esos derechos colectivos y una escala de la "publificación[1]" del poder político (Martínez Espinoza, 2011: 69).

1. Pueblos indígenas

A pesar de tratarse de un tema ampliamente debatido en las últimas décadas y de que ya se puede considerar como una categoría jurídica en el derecho internacional, no existe una definición universalmente aceptada sobre el concepto de "pueblos indígenas" (Martínez Espinoza, 2011: 63).

José Martínez Cobo (1981), experto de la ONU sobre la problemática indígena, inició en 1971 la elaboración del *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones* indígenas, documento que fue presentado en sucesivas oportunidades durante 1981 y 1984 y finalizado en 1986. Este estudio analiza el concepto de "pueblos indígenas", llegando a una definición que ha influenciado decisivamente la literatura posterior sobre la materia. Para Martínez Cobo, son comunidades, pueblos y naciones indígenas aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades pre-coloniales y anteriores a la invasión que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora son dominantes en esos territorios o parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones y sistemas legales.

Yrigoyen (2010) señala que, según se desprende del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el derecho internacional la tendencia es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno subjetivo. Los elementos objetivos se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. Así, se identifica como pueblos indígenas a aquellos que descienden de pueblos

1 Según Martínez Espinoza (2011), la publificación consiste en la reserva expresa que hace el ordenamiento jurídico al Estado de una actividad o de la titularidad de ciertos bienes. Es un requisito necesario para que la actividad pueda ser considerada como un servicio público, o para que los bienes ingresen al dominio público.

que preexisten a los Estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad que vincula ambos hechos histórico y actual. Se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena: descienden de pueblos originarios y tienen instituciones propias (Yrigoyen, 2010: 3).

Según Albó, en Bolivia el término indígena es preferido por los de tierra bajas y también por aquellos que tienen más en mente su uso favorable en documento e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en la región andina, no se sienten felices con esa expresión por arrastrar todavía la vivencia frustrante de que con ese término o el de "indio" se les insultaba y discriminaba. De esta manera, surgió el termino alternativo originario que tenía ciertos ecos favorables sobre todo en la región andina, donde desde la Colonia se hablaba de "comunidades originarias" y, dentro de ellas, la categoría "originarios" tenía mayor status que otras como "agregado", "arrimiente" o *uta wawa* (Albó, 2010: 23).

Desde una mirada nacional y a partir del análisis de la nueva Constitución Política del Estado, Albó señala que cuando se quiere definir a la dupla nación y pueblo, es necesario referirse a las colectividades humanas cuya existencia es anterior a la invasión colonial española y que constituyen unidades históricamente desarrolladas a partir de tradiciones, idioma, instituciones, organizaciones, cosmovisión u otras características que les dan una identidad cultural compartida en el marco de lo señalado en el artículo 2 y 30. I de la Constitución (Albó, 2010: 24).

Por ser ambas definiciones adecuadas a la investigación y al contexto en el que viven los pueblos indígenas a nivel regional y nacional, en el transcurso de la presente investigación, haremos uso de la definición desarrollada por Yrigoyen que presenta una mirada global, y de la de Albó por partir de la realidad nacional en función a lo que él denomina la "dupla de los indígena originario" y de los contenidos del texto constitucional actual.

2. Participación política

En estas páginas, definimos la participación política como una acción que, yendo del ámbito individual hasta el grupal, permite realizar una actividad

colectiva para satisfacer algunas necesidades (Martínez Espinoza, 2011). En este sentido, entendemos la participación como una intervención en alguna forma de acción colectiva que se refiere más a un proceso que a un hecho consumado. La participación, por tanto, debe entenderse como las acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido porque se orientan por una decisión colectiva. De manera más importante, tal vez, consideramos que la participación política es una acción que debe *influir* en el ámbito público o colectivo (Martínez Espinoza, 2011: 65) o, en términos de Peruzzotti, "cumplir un papel transformador" de la sociedad (2008: cap. 3).

En cuanto a la participación política indígena, adoptamos la visión de Yrigoyen (2010) que sostiene que los derechos de participación de los pueblos indígenas tienen una doble naturaleza y objeto: por un lado, se trata de derechos propios, con su propio contenido sustantivo vinculado a la dignidad de los pueblos; por otro lado, se trata de derechos que buscan realizar o viabilizar otros derechos en el marco de la relación entre Estados y pueblos indígenas y están vinculados con la capacidad de los pueblos para controlar sus instituciones, definir su modelo y prioridades de desarrollo, la protección de su territorio, su integridad física y cultural, etc. En este sentido, se trata de derechos fundamentalmente procesales que permiten el ejercicio de otros derechos.

El debate sobre la participación política de los pueblos indígenas en los espacios de representación política nos remite al análisis de las limitaciones que el mismo sistema político reproduce o, en términos de Félix Patzi, al "choque de dos proyectos civilizatorios, el primero de raigambre comunal y la otra liberal" (2009: 45). El debate propuesto por Patzi plantea un problema de fondo en el ejercicio de la representación política: las autoridades indígenas, inicialmente escogidas y promovidas por sus organizaciones mediante normas y procedimientos propios, una vez elegidas en el gobierno municipal o en la asamblea legislativa departamental, deben regirse por una institucionalidad que, en los hechos, reproduce la lógica neocolonial con reglas de democracia liberal. Éste es un tema importante para nuestra investigación ya que apunta al conflicto entre dos sistemas de democracia: el comunitario y el representativo o liberal que, en la presente investigación, entendemos como el modelo de los partidos políticos.

3. Representación política y derechos colectivos

Una vez revisado el concepto de participación política, es necesario desarrollar un análisis conceptual de la categoría "representación política". En efecto, a criterio de David Plotke (citado por Peruzzotti, 2008) ambos conceptos guardan relación en el ámbito de la democracia representativa. De esta manera, cuando se aborda el tema de la participación política, necesariamente se debe vincular con la representación política ya que la participación no constituye una forma opuesta o alternativa a la representación sino que llega a ser un prerrequisito de ella. A partir de esta relación, según Plotke, las relaciones de representación requieren tanto de representantes como de representados activos.

Retomamos aquí los conceptos de Cotta (citado por Reyes, 2009) que entiende por "representación" el acto mediante el cual un representante —gobernante o legislador— actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Los actos del representante obligan al representado pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos electorales institucionalizados.

Para muchos, cuando se habla de representación política se está hablando de representación democrática; la representación democrática se piensa como algo equiparable a la democracia representativa, y la democracia representativa se traduce en votantes, elecciones, partidos políticos y legislaturas (Monsiváis, 2012: 46). La representación política, según Hanna Pikin, significa "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos" (citada por Monsiváis, 2012: 57).

A criterio de Sartori (2001), la representación es la transmisión del poder de decidir qué políticas realizar mediante la elección de gobernantes bajo condiciones de cierta receptividad, rendición de cuentas y posibilidad de destitución. Es, por tanto, una relación de mandante-agente, entre individuos humanos, en general resultado de un proceso electoral, sobre la base territorial y principalmente en el ámbito del Estado en sus diferentes niveles. Esta definición es la que se adoptará en estas páginas a momento de hablar de representación indígena.

En el caso de los pueblos indígenas, así como el de cualquier representante político, se plantea el tema de la representación "auténtica" o legítima y la real aplicación de los derechos colectivos que "representan". De hecho, como indica López Calera, "nunca se sabe con absoluta certeza si lo que dice el individuo representante (o los individuos representantes) es lo que dice la colectividad o simplemente se trata de una interpretación desconfigurada, deformada o falsa" (2001: 39).

De esta manera, siguiendo al autor, asumimos la representación como el hecho de "actuar por" (el representado) con dos matices importantes. En primer lugar, no hay representación auténtica o legítima sin algún grado de organización. Esto, según el autor, nos lleva a reconocer la idea de no existencia de sujeto colectivo con derechos y poderes legítimos que tenga una "estructura organizativa" legitimada. Es por tanto un elemento importante para entender concretamente no sólo la entidad sino también la legitimidad de los sujetos colectivos. En segundo lugar, no cualquier forma de institucionalización hace legítima la representación a efectos de un orden social justo, que respete los derechos individuales y colectivos. Por ello, es necesario que la representación sea democrática. De esta manera, los derechos colectivos no existen y, desde luego, no tienen sentido desde una teoría de la justicia si no existen representantes auténticos y elegidos de manera democrática por la colectividad que pretende ejercerlos (López Calera, 2001: 39).

4. Democracia comunitaria y representación

Son muchas las tentativas para definir lo que se entiende por "democracia comunitaria". En Bolivia, los estudios se centraron principalmente en el ámbito andino y, más allá de sus matices, suelen coincidir en dos puntos: primero, la democracia comunitaria sería una característica propia de los pueblos indígenas originarios; segundo, las definiciones la suelen oponer al sistema de representación "liberal".

Para María Teresa Zegada (2011), la democracia comunitaria es la forma de organización política de los pueblos indígenas que siempre ha funcionado a la par de las estructuras políticas formales del Estado boliviano aun sin ser reconocida formalmente. Zegada sostiene que la democracia comunitaria, étnica

o del ayllu[2] tiene como marca determinante su estructuración fuertemente colectiva (2011: 165).

Zegada identifica como elementos homogéneos de la democracia comunitaria al consenso deliberativo a través de asambleas que funcionan como máxima autoridad de mando colectivo; la rotación y obligatoriedad en las funciones de autoridad; la concepción de autoridad como servicio y no como privilegio; la revocatoria de mandato; y el control social y el sistema de rendición de cuentas y control a los representantes o autoridades. Tras un análisis más profundo de los contenidos de estos elementos, Zegada enfatiza que, dentro de este sistema (comunitario), predomina la asamblea como el espacio privilegiado para la deliberación de diversos asuntos de la vida comunitaria, constituyéndose en su eje principal. Para Ticona, Rojas y Albó (1995),

> … su potestad [de la asamblea] se extiende desde el dominio económico de los recursos comunales, pasado por las regulaciones sociales y políticas hasta las celebraciones rituales-religiosas. Por ello, es el centro del poder de la comunidad (citados por Zegada *et al.*, 2011: 166).

Para los mismos autores, la asamblea es "un foro de expresiones amplia y un proceso colectivo de decisiones"; por ello, y debido a su nivel ampliado de participación, constituye el principal espacio de la práctica democrática.

Para Zegada, "en la medida que las decisiones son tomadas por la colectividad, el representante sólo expresa la voluntad colectiva". Encontramos acá una primera caracterización de lo que representa la democracia comunitaria,

---

2 Como indica la autora (2011: 166), a partir de los años 1990 diversos estudios sobre el tema, todos centrados en las tierras altas del país, acuñan los conceptos de "democracia comunal", como Ticona, Rojas y Albó (1995), sobre democracia étnica (Rojas, 1994) o democracia del ayllu (Rivera, 1993). En el caso de las tierras bajas, se han desarrollado estudios en los que se han enunciado algunas caracterizaciones de lo que es la democracia comunitaria a partir de la toma de decisiones en aplicación de la justicia indígena (Flores, 2003; Guillen, 2003). Quizás el trabajo con un criterio crítico respecto a las dicotomías entre la participación política y la "democracia indígena" en las tierras bajas y específicamente en la zona del Alto y Bajo Izozog sea el desarrollado por Combès (2014). Sin embargo, en su gran mayoría estas investigaciones se han centrado en analizar la participación política de las comunidades indígenas en el marco del proceso de la Participación Popular (Lema, 2001; Bazoberry, 2008; Ávila, 2009).

que se estructura a partir de la participación directa en "la toma de decisiones" —lo que Diego Cuadros llamaría "decisión colegiada" a través de la cual se elige a los dirigentes y se toma decisiones sobre diversos asuntos de la comunidad (citado en Zegada *et al.*, 2011: 166).

Otro de los elementos constitutivos de la democracia comunitaria es el sistema de autoridad concebido como un servicio que abarca roles de participación tanto en el ámbito político comunal como en el ceremonial-religioso. Haciendo una lectura desde las tierras altas del país, Zegada, siguiendo a Patzi, sostiene que los cargos de autoridad son vistos como una carga en el entendido que implican la inversión de tiempo y dinero, pero que confieren a la persona y su familia un status y prestigio social en el contexto de la comunidad. De esta manera, se entiende el rol de autoridad como un rol de servicio, diferente al sentido estricto de un sistema de poder, dentro de un sistema de participación en el cual los diferentes miembros de una comunidad deben cumplir las funciones de autoridad de forma rotativa (Zegada *et al.*, 2011: 167). Este sistema —de rotación— se encuentra en las prácticas de las comunidades andinas en las que las autoridades son elegidas a partir de un consenso comunal a través de asambleas.

Luis Tapia también enfatiza el papel de la asamblea en la democracia comunitaria. Para él, la estructura comunitaria de asamblea es diferente del sistema de representación y se parece mucho más a la forma de gobierno democrático en su primera invención en las *polis* griegas, en tanto gobierno de asamblea que no se basa en la representación sino que se organiza a través de la rotación de cargos de autoridad; la diferencia es que, en las comunidades indígenas, el núcleo a partir del cual se define la presencia en la asamblea es la familia y no las personas (2009: 118).

De la misma manera, Félix Patzi contrasta la democracia comunitaria con la democracia representativa:

> El poder o la decisión no está centrada en el individuo o en grupos de personas, o sea, el individuo o el grupo no tiene poder en sí mismo, como ocurre en el sistema de la democracia representativa; sino, se la ejerce mediante una deliberación colectiva como es en la asamblea, junta comunal, cabildo u otros (Patzi, 2013: 55).

Por tanto, según este autor, en un modelo de democracia comunal la soberanía social no se delega sino que se ejerce directamente. Esto no parte de

un hecho contractual de entrega (hipoteca) de la voluntad individual: los mecanismos de gestión del asunto común se construyen a partir de los acuerdos entre sujetos concretos que comparten actividades y destinos. Si bien Patzi interpela a la democracia representativa, reconoce la existencia de representación dentro del modelo de democracia comunal. Advierte sin embargo una diferencia substancial en el sentido de que, en la democracia comunal, el representante no es quien monopoliza ni autoriza la capacidad de decisión; sólo es el portavoz o el operador de la decisión colectiva y el encargado de coordinar con otros entes exteriores para el cumplimiento de objetivos acordados en la deliberación. Por tanto, concluye Patzi, dentro del sistema comunal, el poder o la decisión no está centrada en el individuo o, dicho en otras palabras, el individuo no tiene poder en sí mismo, como ocurre en las lógicas democráticas. Al contrario, el poder o la decisión es asumido por la colectividad. En este mismo sentido, y para garantizar la posibilidad de acceso a cargos públicos, el sistema de democracia comunal asume como mecanismos a la rotación y la obligación.

Del análisis realizado por Patzi se pueden destacar dos elementos con relación a la democracia comunal. El primero establece que la democracia es ejercida por la colectividad mediante una deliberación colectiva, cualquiera sea su forma (asamblea, cabildo, *tantachawi*[3], etc.) y se constituye en la máxima instancia de poder. El segundo es el hecho de que los representantes no son elegidos mediante competencia de partidos, sino de manera directa; cada sociedad tiene sus formas particulares de elección. Además, los representantes sólo son portadores u operadores de la decisión de la colectividad, incluyendo mecanismos como la rotación de cargos y la obligación en la prestación del servicio a la comunidad.

Al subrayar la oposición entre democracia comunitaria y democracia representativa, otros autores se interrogan sobre la inclusión de la primera en el marco legal y político boliviano. Córdova (2011), por ejemplo, analiza los dilemas de la democracia en Bolivia bajo el título: "¿Participación ("comunitaria") y representación ("liberal")". El autor examina la oposición tradicional entre representación y participación, característica del Estado boliviano. Se trata

3 *Tantachawi*: palabra aymara que significa encontrarse, juntarse para intercambiar ideas. Se aplica a la reunión o cabildo en el que se aborda asuntos importantes que afectan a una o más comunidades (Chuquimia, 2010).

básicamente de la relación entre la democracia y la distribución efectiva del poder a los representados. Con la representación (liberal) se reconoce a los actores y con la participación (Ley de Participación Popular) se distribuiría el poder. La democracia intercultural ha sido una respuesta a las reformas insuficientes de los años 1990 y una crítica a la partidocracia. Medidas como la Ley de Participación Popular y la creación de circunscripciones uninominales legitimaron la gestión pública y la representación en el parlamento. Sin embargo, en el contexto de la democracia pactada, todo se subordinaba al poder ejecutivo. Se reconocieron nuevos actores pero no se redistribuyó el poder. Hubo representación, pero no participación. Ese es el desafío de la democracia intercultural. Si no hay participación indígena en las estructuras del Estado, de nada servirá el reconocimiento de la representatividad indígena.

El mismo autor analiza la opción democrática tomada por el "proceso de cambio" proclamado por el gobierno boliviano actual[4]: la complementación

4 En palabras del vicepresidente del Estado, A. García Linera, el proceso de cambio implica seis puntos: (1) Modificación del bloque de poder: "No es solamente un cambio de gobierno (…) estoy hablando de un cambio en el bloque de poder estatal, es decir, en las clases y naciones con capacidad de decisión y de influencia en la toma de decisiones estatales, esa es una revolución, es un cambio de estructura"; (2) Movimientos sociales con poder de decisión: La segunda clave sería que los movimientos sociales tienen poder de decisión, ahora ellos participan directamente en las decisiones que afectan a sus sectores, por ejemplo, el Seguro Agrícola fue creado en consenso con los dirigentes de los sectores campesinos, directos afectados; (3) La descolonización: A su entender es un largo proceso que después de 500 años logró "enraizarse" en nosotros, en nuestra cotidianidad, incluso en los gestos y en los prejuicios que, para García, es lo más difícil de cambiar; (4) La ampliación de lo común: La cuarta es la ampliación de lo común, de lo que es de todos, esta característica se está llevando a cabo a través de los procesos de nacionalización, como ser del gas, electricidad, agua, telecomunicación, entre otros, además de la creación de empresas del Estado; (5) Distribución de las riquezas: La quinta clave es la distribución de la riqueza, esos son los bonos solidarios, que llegan directamente a los sectores más necesitados del país, se da el dinero directamente, eliminando así los niveles de pobreza extrema en el país, "los recursos del Estado son distribuidos socialmente"; y (6) Industrialización: La sexta clave de este proceso de cambio en el país es la industrialización, mencionó "el primer paso", la planta separadora de líquidos en la cual se invirtió 840 millones de dólares, la inversión más alta que se hizo en los últimos tiempos (Vicepresidencia, s/f). Preguntados al respecto, representantes de organizaciones indígenas de tierras bajas como la OICH y su actual segundo gran cacique, Ignacio Macoño, manifestaron que para ellos el proceso de cambio representa la lucha de las organizaciones indígenas y el pueblo boliviano por el cambio en las estructuras políticas y económicas del país y la recuperación de los recursos naturales a favor del pueblo boliviano.

de la democracia liberal representativa con la democracia comunitaria. De la misma manera, para García Yapur (2011), el desafío es el reconocimiento de la diversidad de formas y/o procedimientos de ejercicio democrático de la autoridad, de gobierno y de poder como relación social de vinculación colectiva. Con la democracia comunitaria se incorpora a los pueblos indígenas en el proceso de decisión de gobierno.

Desde una mirada de las tierras bajas del país, para la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la asamblea ocupa un lugar importante en la vida política de los pueblos indígenas. La asamblea, como el escenario de aplicación de la democracia comunitaria, es mucho más que un mero mecanismo de elección de autoridades y representantes, aunque la Constitución Política del Estado sólo le reconozca este sentido. Constituye el espacio en el cual se definen estrategias para el control del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales. Así también, sirve como escenario de toma de decisiones colectivas sobre las necesidades de la comunidad en salud, educación, servicios básicos, la resolución de conflictos y fundamentalmente la administración de justicia.

En relación a la participación política y la "democracia indígena", Combès (2004) realizó un análisis histórico de los problemas de funcionamiento y representatividad de la "democracia indígena" en la Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI) a partir de la democracia y la "familia real" a la que pertenecían sus autoridades, los capitanes o *mburuvichas*. El estudio, además de presentar la democracia comunitaria como una democracia hereditaria en los pueblos guaranís[5], señala la existencia de una dicotomía en las formas de entender la democracia: la primera se legitima en la tradición política interna en la que se mantiene el linaje de los capitanes desde, al menos, la primera mitad del siglo XIX y en la que el "voto" no hace más que ratificarla. Y la segunda, impulsada en muchos casos por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras

5 "La sucesión hereditaria al cargo de capitán es una característica chiriguana. En 1810, Comajuncosa nota que "el cacicazgo es hereditario: suceden los hijos; en falta de estos los hermanos, y en defecto de unos y otros los sobrinos" (Comajuncosa y Corrado, 1884: 45). Más tarde, Giannecchini no duda en calificar el "gobierno chiriguano" como "esencialmente monárquico absoluto y hereditario […] el bastón de mando no debe salir de la casa —digamos— real" (1996: 302); según Nino, al capitán "sucede el hijo mayor" y en su defecto un pariente cercano (1912: 165)" (Combès, 2005b: 132).

instituciones a partir de la "representatividad". Es por ello que, en el caso de la CABI, hay un discurso de doble sentido: uno dirigido hacia fuera (con un tinte democrático marcado) y otro destinado a las comunidades que sella una jerarquía interna muy poco representativa —en el sentido de la "democracia" y la "representación"— de las "bases" (Combès, 2004: 127-128).

Llegando a este punto, queremos discutir dos elementos. En primer lugar, es muy difundida y prácticamente generalizada la visión de la "democracia comunitaria" como una característica indígena ancestral que proviene de la existencia misma, pre-colonial, de las naciones y pueblos indígenas. Esta visión nos parece pecar por simplificadora y muy generalista. Por ejemplo, en el mundo guaraní, aunque el *mburuvicha* (capitán) debía demostrar que era digno de serlo, en realidad, el cargo era hereditario y si bien, a veces, una asamblea elegía a un candidato, este candidato pertenecía forzosamente a una de las "familias reales" (Combès, 2005a).

Desde estas miradas creemos que el concepto de democracia comunitaria debe ser entendido como el mecanismo en el cual se definen estrategias para el control del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como para la toma de decisiones colectivas sobre las necesidades de la comunidad, en salud, educación, servicios básicos, la resolución de conflictos y fundamentalmente la administración de justicia. Sin embargo esta mirada debe tomar en cuenta las características culturales que hacen a las prácticas de representación al interior de las comunidades, prácticas que en la actualidad perviven y que forman parte del ejercicio del derecho político a la participación.

En este contexto y con ojos críticos, es necesario preguntarse si la democracia comunitaria es realmente "originaria": es decir si es característica de *todos* los pueblos indígenas, y exclusiva de ellos. Si analizamos sus características, podemos percatarnos que hay elementos comunes a democracias ejercidas en otros espacios "no indígenas". Por ejemplo, en términos generales, los elementos de la democracia comunitaria son: (a) la existencia de una asamblea donde (b) los electores deciden quiénes son sus (c) representantes. Estos elementos democráticos también se encuentran en otros tipos de organizaciones, como sindicatos, juntas vecinales, ONG, inclusive en empresas privadas.

En segundo lugar, como también se pudo apreciar en el acápite anterior, cuando de indígenas se trata, las aproximaciones a la democracia comunitaria

se dieron básicamente en el ámbito andino y, fundamentalmente, desde la estructura política del ayllu. ¿Cuál es la perspectiva desde las tierras bajas, escenario de nuestra investigación?

En términos generales, las prácticas organizativas comunitarias de las tierras bajas se asemejan a las de las tierras altas al contar con espacios de toma de decisión colectiva, llámense asamblea o cabildo. Pero también se encuentran diferencias en la forma en la que se toman las decisiones y el rol de las autoridades. En todo caso, la diversidad cultural y social de los pueblos indígenas de las tierras bajas del país es tal que no puede ofrecerse una perspectiva única, que sería forzosamente reductora. Por ejemplo, para Albó (2009), la rotación de cargos no existe en el mundo indígena de tierras bajas. Sin embargo, en un estudio sobre las autoridades del pueblo indígena tacana, en el norte amazónico del departamento de La Paz, Céspedes (2003: 170) señala que el periodo de funciones de la máxima autoridad de la organización es de cuatro años. De la misma manera, Guillén (2003: 234) señala que las autoridades de las comunidades del pueblo mojeño-ignaciano, en el Beni, son elegidas por un periodo de dos años y tienen la obligación de reunir a la comunidad cada año para dar un informe de gestión, siendo la comunidad responsable de decidir si existen cambios o no.

En este sentido, una conceptualización de la democracia comunitaria desde las tierras bajas del país debería partir del reconocimiento de todas sus facultades que no se limitan a la elección de representantes. Implica el ejercicio del derecho político que tienen los comunarios y las comunarias a definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico y su derecho a la autodeterminación. Reconocer este hecho implica no sólo reconocer un modelo de democracia comunitaria, sino la existencia de sistemas heterogéneos para la toma de decisiones.

Finalmente, otra observación es importante. En las comunidades, la democracia comunitaria tiende a ser una democracia directa. Generalmente, los comunarios son quienes tienen el poder y lo ejercen en las asambleas. Si bien es cierto que la asamblea está presente en todos los niveles jerárquicos de las organizaciones indígenas, tiene mayor legitimidad en las comunidades porque está conformada en su mayoría por los comunarios de base que eligen a sus

autoridades y definen políticas públicas de la organización a través de la misma. Esto es posible debido a la concurrencia de la población.

Sin embargo, a medida que se asciende en la estructura de la organización, esta característica de democracia directa, típica de las comunidades desaparece, y se va transformando paulatinamente en una democracia representativa.

CAPÍTULO II

Bolivia: Participación Popular y Estado Plurinacional

En Bolivia, se puede identificar dos momentos históricos en la dinámica del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la participación política. El primero se ubica en los cambios constitucionales y normativos desarrollados durante la década de 1990 que dieron paso al reconocimiento de las tierras comunitarias de origen (art. 171 de la Constitución Política del Estado reformada en 1994) y al desarrollo de una legislación secundaria como la Ley de Participación Popular que permitió la presencia de indígenas en espacios de representación política a nivel municipal. El segundo momento corresponde al proceso constituyente desarrollado entre los años 2006 y 2008, que concluyó con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado. La misma caracteriza al Estado boliviano como Plurinacional a partir de febrero de 2009 y reconoce un sistema de gobierno en el que se incluye a la democracia comunitaria como mecanismo para la elección, designación o nominación de representantes de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos por normas y procedimientos propios. Además, con la Ley del Régimen Electoral Transitoria y la Ley del Régimen Electoral, se permite la participación indígena a nivel departamental en espacios de decisión política (asambleas departamentales) sin intermediación de partidos políticos.

En este capítulo desarrollamos de manera breve un análisis de ambos momentos para lograr identificar los cambios substanciales que ha sufrido el reconocimiento de los derechos políticos de representación de los pueblos indígenas.

En Bolivia, según el último censo de población y vivienda realizado en el año 2012, la población indígena representa 31% de la población total, pues 2.806.592 personas se identifican con algún pueblo indígena originario. De este total, 1.390.913 son hombres y 1.415.679 son mujeres. Estos datos, a criterio de Tamburini (2013) muestran el crecimiento de una mayoría poblacional que

no se asume indígena, pero no significa el desconocimiento de la diversidad étnica en el país.

De manera particular, en las tierras bajas los resultados del censo muestran dos elementos: los tres pueblos más numerosos de la región, es decir los guaranís, chiquitanos y mojeños, han visto disminuir su población con relación al censo anterior de 2001, en una media de 43,62%[6]. Por otro lado, y en contraposición de la situación de los pueblos mayoritarios, varios pueblos indígenas poco numerosos han expresado un crecimiento importante como el caso del pueblo araona, en el norte del departamento de La Paz: de 90 habitantes, ha pasado a 910, o bien los guarasugwe, al norte de Santa Cruz que, de 9 personas incrementó su población a 42 o bien el caso del pueblo yuqui, en el trópico cochabambino, que de 112 habitantes en 2001 ha crecido a 202 en 2012.

En el caso de los pueblos indígenas que habitan en el departamento de Santa Cruz, los ayoreo, chiquitanos, guaranís, guarayo, guarasugwe y yuracaré-mojeños[7] representan 5,8% del total de la población que se auto-identifica como indígena en todo el país.

Cuadro 1
Población indígena en el departamento de Santa Cruz, 2012

Pueblo Indígena	Hombres	Mujeres	Total
Ayoreo	954	908	1.862
Chiquitano	45.497	42.388	87.885
Guaraní	29.918	29.072	58.990
Guarasugwe	25	17	42
Guarayo	6.846	6.775	13.621
Yuracaré-mojeño	171	121	292
Total	83.411	79.281	162.692

Fuente: Elaboración propia con base a la información del Instituto Nacional de Estadística, 2013.

---

6 Según Tamburini (2013) es probable que esta disminución tenga que ver con los procesos de migración y la expulsión de la población rural a centros urbanos, o migraciones a otros países en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, a lo que quizás habría que añadir una sobre estimación en el año 2001.

7 El capítulo cuatro desarrolla un análisis del conflicto por el reconocimiento del pueblo yuracaré-mojeño.

A nivel nacional, los pueblos indígenas de Santa Cruz representan 1,62% de la población. En el departamento de Santa Cruz, estas 162.692 personas representan 6,13% del total de los 2.655.084 habitantes (*Ibíd*.).

1. La Participación Popular

Los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia (Oriente, Chaco y Amazonía) irrumpen en el escenario nacional como actores políticos y como parte de la sociedad boliviana a partir de 1990, con la primera "Marcha por el Territorio y la Dignidad". En este momento es cuando su principal organización matriz, la CIDOB (entonces Central Indígena del Oriente Boliviano), adquiere una verdadera capacidad de representación e interpelación ante el Estado y el conjunto de la sociedad (Alem, 2007: 16). Esta primera movilización indígena marcó significativamente los debates sobre la necesidad de realizar modificaciones a la Constitución Política del Estado. Las mismas, que fueron efectivas desde 1994, permitieron abrir un escenario para la discusión y aprobación de normativa con la perspectiva de afianzar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. De esta manera, la Ley de Participación Popular reconoció representación con voz y voto a las comunidades campesinas e indígenas en la definición de sus prioridades de desarrollo y en la fiscalización de los recursos asignados, iniciando así una "escuela de poder local" (Alem, 2007).

Según Tapia (2009: 46), el proceso de municipalización desarrollado a partir de la Ley de Participación Popular implicó la ampliación de la posibilidad de ejercer derechos políticos en la elección de autoridades municipales, alcaldes y concejos legislativos; este proceso fue acompañado por una redistribución más equitativa de los recursos al conjunto del país.

El proceso de descentralización significó un proceso de democratización[8], ya que existió una redistribución progresiva de recursos y una ampliación de los derechos políticos. En este contexto, Tapia (2009) identifica dos tendencias.

8 Tapia señala que "la democratización no nace por lo general en el seno de las instituciones de la representación política, como el sistema de partidos y el parlamento: se ha generado en respuesta a acciones políticas hechas desde fuera del sistema de partidos y como resultado de la presión sobre los mismos para introducir reformas en el seno del Estado" (2009: 116).

La primera vino de los partidos políticos, con la intención de expandir su presencia más allá del parlamento, estableciendo condiciones para ello en los diferentes municipios del país. Implicaba la posibilidad de elegir gobernantes locales, pero a través de los partidos políticos quienes elegían y llevaban a los candidatos desde fuera de los núcleos municipales, sobre todo rurales. Más allá de la ampliación de la participación política en el gobierno local para la población de cada municipio, esto significaba una expansión del predominio de los partidos políticos y sus direcciones nacionales.

La segunda tendencia tuvo que ver con el nivel municipal y su democratización. Tanto en las tierras altas como en las bajas, este nivel actuó como un espacio de interface entre las formas de organización de la vida política que mantenían una matriz comunitaria y las instituciones políticas modernas liberales. Así, en el nivel municipal, se abrió un espacio para que la vida política que se desarrollaba en los ámbitos comunitarios aparezca en el seno de las instituciones liberales de representación y elección de gobernantes (Tapia, 2009: 47).

Si bien compartimos la convicción de que el proceso de Participación Popular mejoró el ejercicio de la democracia en el país, las tendencias identificadas por Tapia permiten apreciar que también propició la expansión territorial de los partidos políticos. Esto no sólo significó la consolidación de la democracia partidaria: también implicó la consolidación de la división político-administrativa existente, ignorando la territorialidad indígena originaria[9], precisamente en un momento en el que comenzaba el proceso de reconstitución de ayllus y unidades territoriales tradicionales de las tierras altas del país, y en el que se reclamaba en las tierras bajas el reconocimiento de la territorialidad ancestral propia de los pueblos indígenas (Alem, 2007: 20). También significó supeditar a las autoridades originarias o tradicionales a las autoridades o instituciones con características que no eran propias de los pueblos como los concejales o los miembros de los comités de vigilancia.

Según García Linera, un dato relevante respecto al comportamiento político de la CIDOB y en general, acerca de los sindicatos y organizaciones

9 Del análisis de la información proporcionada por el INRA, se establece que de las más de 104 tierras comunitarias de origen legalizadas en el país, en trámite o inmovilizadas, sólo un tercio calza con los límites municipales; otro tercio se encuentra entre dos municipios, y las demás en tres o más.

sociales en los últimos años, especialmente desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, es la participación orgánica de centrales, federaciones y sindicatos en la promoción de candidatos propios a los municipios: en esta oportunidad, se prestan siglas de los partidos políticos con el fin de ubicar a sus representantes, por lo general elegidos en asamblea por su organización, en la gestión municipal (García Linera, 2004: 265).

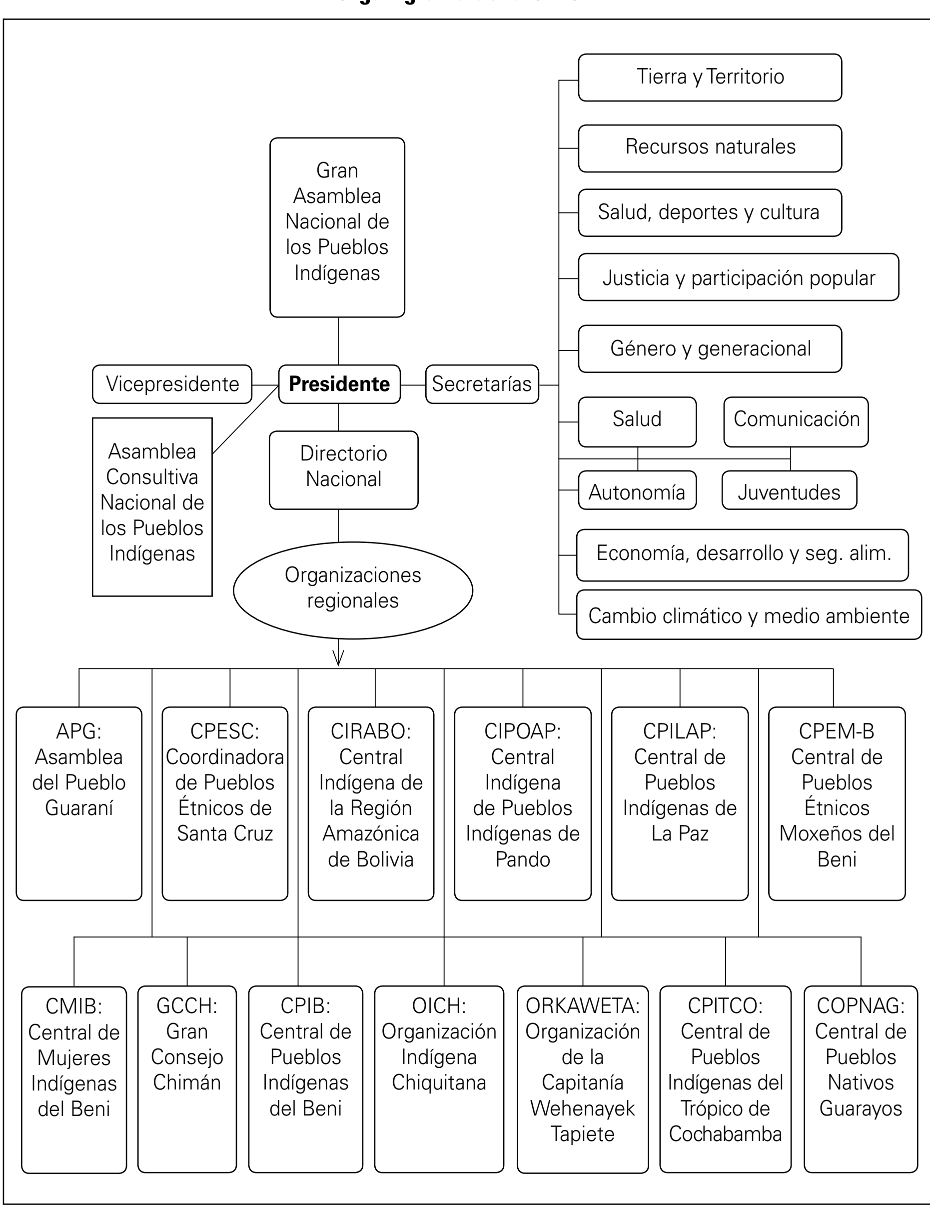
Los cambios políticos y sociales promovidos por los movimientos sociales y, fundamentalmente, por el movimiento indígena de tierras bajas a partir del Bloque Oriente[10] durante los primeros años del siglo XXI tuvieron como principal objetivo cambiar la forma del modelo democrático y de representación nacional. A partir de las modificaciones a la Constitución Política del Estado en 2004, fueron reconocidas e institucionalizadas las figuras jurídicas de la Asamblea Constituyente, el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana, y se buscó romper con el monopolio de la representación política que se encontraba en manos de los partidos políticos. Para ello también se reconocieron nuevas formas de representación política como las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas[11], otorgándoles la facultad de participar como sujetos políticos electorales en igualdad de condiciones con los partidos políticos (Alem, 2007: 22).

---

10 El Bloque Oriente fue el resultado de la alianza regional de organizaciones indígenas y campesinas, en la búsqueda de obtener consensos a nivel nacional; está conformada por la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz (FSUTC-SC), la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias "Bartolina Sisa", el Movimiento de los Trabajadores Campesinos e Indígenas Sin Tierra Santa Cruz (MST-SC), la Central de Trabajadores Asalariados del Campo (CDTAC) y el Foro Vecinal. La creación del Bloque Oriente se remonta a mediados del año 2000, cuando se realizó la Tercera Marcha Indígena y Campesina llamada "Por la tierra, el territorio y los recursos naturales". Según Valencia y Égido (2010), el Bloque Oriente es la primera experiencia del movimiento indígena en tierras bajas encaminada a encontrar vínculos y alianzas con otros sectores en condición de exclusión, para buscar cambios estructurales; se constituyó en una iniciativa conjunta de los diversos grupos despojados y excluidos del acceso a los recursos naturales, para hacer un contrapeso a las redes de poder local y regional. En la actualidad, el Bloque Oriente se mantiene como un espacio de articulación de organizaciones campesinas, principalmente, ya que, luego de la salida de la CPESC, de la OICH y de la APG de su seno, la presencia indígena se ha limitado.

11 La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas Nº 2771, de 7 de junio de 2004, posibilitó la participación de los pueblos indígenas en las elecciones municipales.

Organigrama de la CIDOB



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, las organizaciones, líderes y pueblos indígenas abrieron un espacio de interlocución y alianzas institucionales —entre pueblos indígenas y partidos políticos— con miras a acceder al poder del Estado en el marco del proceso de Participación Popular y de la municipalización del territorio nacional (Alem, 2007: 32). Casos emblemáticos son los municipios de Charagua y San Antonio de Lomerío, objetos de estudio en la presente investigación. Efectivamente, en ambos casos, los indígenas llegaron al poder municipal en las elecciones de 1995 mediante alianzas con frentes políticos conservadores como Acción Democrática Nacionalista o el Movimiento Nacionalista Revolucionario. De esta manera, el proceso de Participación Popular permitió al movimiento indígena participar en la administración de la cosa pública dentro del ámbito municipal a través diversos procedimientos y modalidades, desde la simple cooptación hasta las negociaciones múltiples con diversos partidos políticos, para asegurar no sólo su acceso al gobierno municipal sino su pleno control del mismo, garantizando que tanto los miembros oficialistas como opositores de los gobiernos municipales provinieran de las filas de las propias comunidades y evitando que figuras externas sin arraigo local fueran impuestas por los partidos (Alem, 2007: 32).

Sin embargo, esta constatación debe ser matizada: de hecho, si bien las organizaciones y las comunidades delegaron y designaron a sus representantes, luego de más de tres elecciones de alcaldes y concejales (1995, 1999 y 2004) se constata que el sistema de partidos terminó por consolidarse en desmedro de la representación comunitaria.

La evaluación de la relación entre pueblos indígenas, partidos políticos y procesos electorales en el ámbito municipal muestra que en las elecciones municipales de 1999, hubo una considerable participación indígena a través del sistema de partidos existente entonces. En ese proceso, los tres principales partidos (MNR, MIR y ADN) obtuvieron 48% de la votación, consiguiendo cerca de 60% de los concejales electos; resalta la gran cantidad de indígenas en cualquier grado de etnicidad (53,8% del total de munícipes electos con alto grado de etnicidad) (Alem, 2007: 34).

Aquello cambió en las elecciones municipales de 2004: en ese momento, la participación indígena a nivel nacional significó una dispersión masiva del voto entre más de 400 organizaciones (19 partidos, 346 agrupaciones ciudadanas y 59 pueblos indígenas). De esta manera, los partidos políticos

obtuvieron 69,38% de la votación, eligiendo a 76,77% de los concejales del país; las agrupaciones ciudadanas obtuvieron 28,75% de los votos y 17,48% de los concejales; los pueblos indígenas, con 1,87% de los votos se hicieron de 5,75% de las concejalías[12]. En algunos casos, una sigla indígena sirvió para que algún candidato popular ganase votos sin que se observara detrás suyo ningún tipo de organización ni estructura reconocible como "indígena": fue el caso paradójico de la única victoria alcanzada por la CIDOB que se presentó en 18 municipios, en cinco departamentos, llegando a ganar sólo en la localidad altiplánica de Charaña, fronteriza con Chile (Alem, 2007: 35).

2. La Asamblea Constituyente

Es innegable que la irrupción del movimiento indígena a nivel nacional, luego de la marcha de 1990, interpeló al Estado logrando cambios favorables en el marco constitucional y normativo del país para los pueblos indígenas del país. Este hecho, sin lugar a dudas, marcó el inicio para que, en 2002, la movilización de los pueblos indígenas de tierras bajas enarbolara la bandera de la Asamblea Constituyente.

El 13 de mayo de 2002 se inició la cuarta marcha indígena convocada por el Bloque Oriente y con el lema formal "Por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales". A medida que avanzaba la movilización, las demandas se fueron concentrando en la "Marcha por la Asamblea Constituyente". En esta movilización participaron, además de los dirigentes indígenas que la convocaron,

12 Alem señala (2007: 35) que los datos presentados en su texto pueden carecer de veracidad, no sólo por el hecho de que la población indígena apostó a varias opciones (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) —por ello, es probable que la composición de los concejales y alcaldes electos no haya variado significativamente— sino por la naturaleza de las agrupaciones ciudadanas inscritas. Muchas de ellas asumieron un perfil identitario que podía calificar para ser considerado como pueblos indígenas: "Movimiento Comunero Quechua Martín Uchu", "Revolución Cocalera Yungas", "Poder Local Comunitario", "Corque Marka al Progreso", "Poder de Unidad Campesina", "Macha Jake", "La Joya Marka", "Poder Comunal Padcaya", "Grupo Aymara Socialista", "Unión Qhamacha", "Ma Machaq kantati Markasataki", "Instrumento Desarrollo Aymara" y otros tantos. Finalmente, la mayoría de los municipios indígenas no optó por ser representada por candidaturas de "pueblos indígenas", salvo en algunos casos en los que hubo una clara decisión de construir colectivamente expresiones orgánicas genuinamente representativas, como en los ayllus de Oruro, Potosí y varias regiones de La Paz o bien de los cabildos moxeños del Beni.

representantes del Movimiento Sin Tierra (MST), colonizadores de Santa Cruz, campesinos castañeros del norte del país, grupos de Bartolinas[13] y otros, incluyendo algunas ONG de apoyo (Albó, 2008: 70). De acuerdo a Albó, la movilización sirvió para que, en una sesión extraordinaria del Parlamento, se aprobara la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Nº 2410 de 01 de agosto de 2002, en la que se incorporó la figura de una Asamblea Constituyente (Albó, 2008: 71). Esta fue la piedra angular para el inminente proceso constituyente.

En el gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003), los hechos ocurridos en el año 2003 que convulsionaron al país como el "Febrero Negro" y la "Guerra del Gas", en octubre, derivaron en su renuncia y en la llamada "Agenda de Octubre"[14] impuesta por la movilización social. Esta contenía tres temas centrales: el referéndum para la nacionalización de los hidrocarburos, la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la reforma agraria (Valencia y Égido, 2010: 27). En este contexto, ¿cuál fue el rol de las organizaciones indígenas? Con el antecedente de la movilización de 2002 encabezada por el Bloque Oriente, las organizaciones indígenas y populares del país encararon el proceso de articulación que concluyó con la creación del Pacto de Unidad[15].

13 Representantes de las organizaciones campesinas de mujeres.

14 Así se denominó la plataforma de demandas enarboladas en la revuelta de octubre de 2003 que obligó a la renuncia y abandono del país del presidente. Carlos Mesa, vicepresidente de la República que sucedió en el poder a Gonzalo Sánchez de Lozada, se comprometió a llevar adelante la "Agenda de Octubre" (Valencia y Égido, 2010: 27).

15 En septiembre de 2004, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, las principales organizaciones indígenas y campesinas de todo el país conformaron el Pacto de Unidad, con el objetivo de dar lineamientos para encarar la "agenda de octubre", en especial la convocatoria a la Asamblea Constituyente Soberana y Fundacional. Las organizaciones que suscribieron el acuerdo fundacional del Pacto de Unidad fueron: la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS) y el MST (Valencia y Égido, 2010: 28). Según estos autores si bien las memorias del evento de constitución del Pacto de Unidad reconocen a seis organizaciones, en el evento de constitución del Pacto de Unidad se encontraban presentes otras organizaciones como: el Bloque de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Norte Amazónico-Pando (BOCINAP), la Central Obrera Departamental del Beni (COD-Beni), la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) y la Central de Trabajadores Asalariados del Campo-Santa Cruz (CDTAC). A criterio de Schavelzon (2012) que compartimos plenamente, hoy el Pacto de Unidad, espacio en el que surgieron muchas ideas

Así esta nueva plataforma definió como primer objetivo incluir las demandas de las organizaciones indígenas desarrolladas en 2002 en la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (Valencia y Égido, 2010: 31).

Ya en la presidencia de Carlos Mesa (17.10.2003-09.06.2005), los planteamientos centrales de la "Agenda de Octubre" fueron priorizados (Albó, 2008: 79). Mientras tanto, las organizaciones indígenas continuaban el proceso de articulación con otros actores sociales, principalmente urbanos[16], desarrollando al mismo tiempo una labor de incidencia política ante el poder legislativo. Como resultado de este trabajo, la propuesta del Pacto de Unidad para la Ley de Convocatoria fue incluida en los borradores a debatir en el parlamento. Sin embargo la crisis política que llevo a renunciar a Carlos Mesa que fue sustituido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodriguez Veltzé, congeló el proceso de aprobación en el legislativo debido a un acuerdo político que anticipó la elección presidencial que llevaría, en diciembre de 2005, a la silla presidencial a Evo Morales Ayma, candidato del MAS-IPSP[17] (Valencia y Égido, 2010: 37).

Con Evo Morales y el MAS en el gobierno, las organizaciones indígenas volcaron su atención en construir su propuesta de Ley Espacial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. Al interior de las organizaciones indígenas, la

---

que ya son parte del orden constitucional del Estado Plurinacional, se encuentra en un momento de fractura entre las organizaciones campesinas e indígenas que lo conforman, interrumpiendo así el trabajo de combinación creativa de miradas que marcó el proceso constituyente boliviano.

16 La aproximación con los sectores urbanos fue una estrategia inédita de los pueblos indígenas organizados en la CPESC, CPEM-B y la CIRABO para ampliar sus redes de relacionamiento y de aliados. A criterio de Valencia y Égido (2010), este diálogo y entendimiento surgió a partir de la constatación de que la lucha que emprendían por la Asamblea Constituyente involucraba a todos los bolivianos y no solo a los pueblos indígenas.

17 Para Schavelzon (2012: 2), el MAS no puede ser caracterizado como un partido de tipo clásico sino la expresión partidaria del Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (IPSP) formado por el sindicalismo campesino del país, y que accede a esa sigla cedida por un partido político activo en décadas anteriores, como forma de sortear el requisito burocrático de la justicia electoral. El MAS-IPSP cobraría vida propia, más allá de la sigla y también de los sindicatos del campo, sumando fuerza política a partir del impulso inicial de los productores de hoja de coca del trópico de Cochabamba, que comenzaron a disputar elecciones locales en 1997 y fueron sumando el apoyo de sectores de izquierda, indígenas y sociales, protagonistas de las movilizaciones en la política boliviana reciente, en calles y carreteras, en marchas, bloqueos, huelgas de hambre y enfrentamientos con el ejército; también con un progresivo apoyo del voto y apoyo de las ciudades.

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) y la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) centraron el debate en la forma en la que participarían en la Asamblea Constituyente (Valencia y Égido, 2010: 41).

La discusión generada al interior de las organizaciones de tierras bajas en relación a la composición de la asamblea fue una de las primeras experiencias previas al proceso constituyente. En ella, los pueblos indígenas a través de sus organizaciones representativas a nivel nacional y regional analizaron y definieron su forma de participación mediante la elección de sus representantes y el sistema de votación. Podríamos caracterizar esta experiencia como uno de los primeros intentos por establecer un acuerdo para aplicar lo que, en adelante, una vez aprobada la Constitución Política del Estado, se denominaría "democracia comunitaria".

En este contexto, la CIDOB propuso un representante por pueblo indígena, es decir 34 representantes indígenas en la Asamblea Constituyente, más tres representantes de los pueblos con mayor población (uno para el pueblo chiquitano y dos para el pueblo guaraní). Por otra parte, la CPESC, la CPEM-B y las organizaciones del Bloque Oriente planteaban la representación por circunscripciones espaciales, con una participación de diez constituyentes indígenas de tierras bajas de cuatro zonas (Chaco: tres, Chiquitanía: tres, Amazonía Sur: dos, Amazonía Norte: uno y un afroboliviano). En cuanto a la forma de elección de los representantes, la CIDOB planteaba realizarla de acuerdo a normas y procedimientos propios (usos y costumbres), mientras que la CPESC y la CPEM-B planteaban una fórmula mixta: mediante voto secreto, de acuerdo a lo establecido en el código electoral, pero nominando los candidato según normas y procedimientos propios de cada organización (Valencia y Égido, 2010: 42).

Veremos más adelante cómo la propuesta de las organizaciones regionales fue consolidada en las leyes electorales (Ley del Régimen Electoral Transitorio y Ley del Régimen Electoral) que definen la participación y representación indígena en espacios políticos. Sin embargo, queda claro que el debate sobre la forma en la que los pueblos indígenas participarían en la Asamblea Constituyente y luego, en lo que hoy conocemos como la Asamblea Legislativa Plurinacional y las asambleas legislativas departamentales y la forma en la que se aplicaría la llamada democracia comunitaria, tuvo su génesis en la propuesta

de las organizaciones indígenas divididas. Esta situación, como señalan Valencia y Égido, fue bien utilizada por el gobierno de Evo Morales que promulgo la Ley Espacial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente Nº 3364 el 06 de marzo de 2006[18].

Aprobada esta ley sin tomar en cuenta las propuestas de las organizaciones indígenas, el presidente Morales, teniendo como aliado al movimiento indígena de tierras bajas y especialmente a la CIDOB, se comprometió a asegurar el primer lugar en las listas de asambleístas del MAS a representantes de tierras bajas en las 14 circunscripciones en las que tenían presencia. Sin embargo este acuerdo no se cumplió plenamente, lo que ocasionó reacciones tanto de la CIDOB como de la CPESC. Esta última buscó al interior del Bloque Oriente nuevos pactos que se tradujeron en compromisos con el MAS en la circunscripción donde fueron elegidos la chiquitana Nélida Faldin y el abogado Carlos Romero como cabeza de lista en la circunscripción departamental de Santa Cruz (Valencia y Égido, 2010: 43-44).

En este contexto y luego de los resultados de las elecciones para asambleístas constituyentes que se llevaron a cabo el 2 de julio de 2006, la Asamblea Constituyente se instaló en Sucre con 255 constituyentes de los cuales 137 eran del MAS (Albó, 2008: 96); entre ellos se encontraban representantes de las organizaciones indígenas de tierras altas y tierras bajas (CONAMAQ, CIDOB, CPESC, CPEM-B, APG, CIRABO y otros).

En este contexto, al hacer un análisis de lo que fue el proceso constituyente boliviano, Boaventura de Sousa Santos señala que

> el proceso constituyente, a la medida en que avanzó, fue cambiando las relaciones de fuerzas a favor de la oposición conservadora que solamente por miopía política no pudo reivindicar la aprobación del texto final como una victoria. Las dificultades y accidentes del proceso constituyente fueron múltiples y algunas se manifestaron desde su inicio (Sousa Santos, 2010: 78).

---

18 La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente mantuvo toda la estructura electoral vigente de manera previa a su promulgación; respetaba las circunscripciones electorales y el voto universal y secreto, ignorando la propuesta de las organizaciones indígenas de constituir circunscripciones especiales indígenas (Valencia y Égido, 2010: 43).

Entre estas dificultades, destaca las siguientes: la ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente no respetó la demanda de que la representación política exprese la plurinacionalidad, lo que implicó que parte de los constituyentes salieran directamente de sus organizaciones (el mecanismo de elección fue electoral). La Asamblea Constituyente fue declarada "originaria" pero raramente tuvo autonomía; fue bloqueada por la polémica sobre si los votos necesarios para las decisiones deberían ser por mayoría absoluta o por dos tercios; el trabajo de las comisiones y la redacción de artículos fueron fracturados por el debate sobre la capitalidad. Otro de los aspectos que Sousa asume como un "accidente" es el constante racismo en contra de los constituyentes indígenas:

> Un proceso orientado a la plurinacionalidad y la interculturalidad mostró las más álgidas manifestaciones de racismo dando prueba de la dificultad en pesar del viejo al nuevo orden constitucional (Sousa Santos, 2010: 79).

Dentro de la discusión sobre el nuevo sistema democrático al interior de la Asamblea Constituyente, la propuesta del Pacto de Unidad establecía como mecanismos para el ejercicio de la democracia: a) la democracia participativa: asamblea constituyente, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, veto popular, cabildos comunales indígenas populares, asambleas comunales indígenas populares, otros mecanismos de democracia directa; y b) la democracia representativa: elección de representantes por voto universal y directo, bajo el principio de revocatoria del mandato; y elección de representantes por usos y costumbres en los territorios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos para los distintos niveles de gobierno (Pacto de Unidad, 2007: 6).

Desde las organizaciones campesinas representadas por la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se cuestionó la democracia representativa por su carácter restringido y, sobre todo, porque en las dos últimas décadas se redujo a la denominada democracia pactada entre partidos políticos que sustituían la voluntad popular por sus propios intereses. Según Zegada, la CSUTCB insistió en reforzar la democracia comunitaria que estaría fundada en el respeto, la consulta, el consenso y la participación (2011: 105).

Entre las propuestas de los partidos políticos llevadas a la Asamblea Constituyente, sólo el MAS añadió a la forma participativa y representativa la cualidad comunitaria, basando la organización política en el principio de participación del pueblo boliviano en la toma de decisiones y sosteniendo que la soberanía se ejerce bajo los siguientes mecanismos de democracia: a) participativa, mediante asambleas y cabildos, consulta previa, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa ciudadana y revocatoria de mandato; b) representativa, mediante la elección de representantes por voto universal y secreto, garantizando la paridad entre hombres y mujeres; y c) comunitaria, mediante la elección, designación o nominación de representantes por normas propias (MAS-IPSP, 2006: 3).

3. Estado Plurinacional y participación indígena

Al iniciar este acápite, es necesario identificar los fundamentos jurídicos constitucionales acerca de la representación indígena y su participación electoral dentro del nuevo marco constitucional:

a. El reconocimiento del Pluralismo jurídico y político del Estado Plurinacional (art. 1). "Bolivia como Estado Plurinacional e intercultural, se funda en la pluralidad jurídica y política (…)".
b. El reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas (art. 2), como base para ejercer la libre determinación, que implica el autogobierno y el reconocimiento de sus instituciones propias.
c. El reconocimiento de la democracia comunitaria (art. 11) como mecanismo para la elección, designación y nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios.
d. El reconocimiento de la representación política directa (art. 26) como derecho a la participación política de los pueblos indígenas, para la construcción del poder político y que se ejerce de manera directa y colectiva. Ello implica reconocer el ejercicio de las normas y procedimientos propios que serán supervisados por el órgano electoral, cuando el proceso electoral no esté de acuerdo a las características de la democracia representativa.
e. El reconocimiento de los derechos políticos colectivos (art. 30, parágrafo II) que incluyen el derecho a mantener su identidad cultural, a la libre

determinación, a ejercer sus sistemas políticos y jurídicos de manera acorde a su cosmovisión y a la participación en las instituciones del Estado.

Uno de los estudios más importantes del periodo post constituyente sobre los cambios en el campo político boliviano es el de María Teresa Zegada (2011). La autora sostiene que, al interior de la Asamblea Constituyente y en relación al debate sobre los sistemas de gobierno y el modelo de democracia, las propuestas presentadas se centraron en la reflexión sobre la participación y las formas de ejercicio democrático[19] (2011: 104).

De hecho, los sistemas democráticos reconocidos en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009 reconocen que la democracia directa y participativa se ejerce "por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa", y que la democracia comunitaria se ejerce "por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios" (Constitución Política del Estado, artículo 11, parágrafo segundo numeral 3). En esta formulación, la democracia comunitaria se convierte en un apéndice de la democracia representativa y participativa que subsume como mecanismos propios a la asamblea y el cabildo, elementos que, como ya se ha visto, son esenciales para el ejercicio de la democracia comunitaria en los pueblos indígenas de tierras altas y tierras bajas. Se relega la democracia comunitaria al papel de instrumento para la elección de autoridades por normas y procedimientos propios, lo que implica convertir a la democracia comunitaria en democracia representativa.

Podemos concluir entonces que el reconocimiento constitucional del sistema de democracia comunitaria se ve limitado a la acción de elegir, designar y nominar a autoridades y representantes por normas y procedimientos propios; lo que se consolida es, una vez más, el modelo de democracia representativa.

Esto se ve ratificado y profundizado en la legislación específica como la Ley del Régimen Electoral (junio 2010). Esta ley, de manera enunciativa, establece que la democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno,

19 A criterio de Zegada, en el conjunto de planteamientos se discutieron los derechos y mecanismos de la democracia representativa y participativa y, en menor medida, la democracia comunitaria.

la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios. Sin embargo, sería difícil hablar ejercicio de la democracia comunitaria como expresión del autogobierno en este caso. En efecto, bajo el principio de salvaguarda del ejercicio de las normas y procedimientos propios y de los valores de los pueblos indígenas de la interferencia o imposición de funcionarios estatales, organizaciones políticas, poderes fácticos, o de personas u organizaciones ajenas a estos pueblos o naciones, en realidad resulta que la misma ley subordina el ejercicio de la libre determinación de los pueblos al control y fiscalización del Órgano Electoral Plurinacional a través del Sistema Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE). Esta es una instancia que desarrolla una "supervisión" en el marco de la democracia comunitaria para ver el cumplimiento de las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas cuando corresponda; además, coordina con las autoridades indígenas originario campesinas el establecimiento de la metodología de acompañamiento que se adecue a las características de cada proceso y a sus diferentes etapas. De esta manera, el Órgano Electoral Plurinacional garantiza que el proceso de supervisión no interferirá en el ejercicio de la democracia comunitaria (artículo 95, Ley Nº 026). Esta forma de supervisión y tutela de la aplicación de la democracia comunitaria no es sino otra forma de someter la aplicación de las normas y procedimientos propios a una homogenización de procedimientos indígenas adecuados a los procesos electorales, en muchos casos de democracia representativa, que no representan la forma de toma de decisiones a nivel de las comunidades.

De la misma manera, siguiendo la lógica del reconocimiento discursivo de la democracia comunitaria y la consolidación de la democracia de los partidos políticos, la Ley del Régimen Electoral señala que la democracia comunitaria no requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, al momento de elegir a los representantes indígenas a nivel departamental, los pueblos indígenas a través de sus organizaciones deben presentar para su validación y aprobación por parte del Órgano Electoral los procedimientos escritos para la elección de representantes indígenas.

En un análisis sobre la aplicación de la democracia comunitaria, Zegada sostiene que la CIDOB considera que no existe un pleno reconocimiento a las

formas originarias de ejercicio del poder. Identifica como uno de los campos críticos el artículo 11 de la Constitución Política del Estado que, por una parte, reconoce la democracia comunitaria y la incorpora como una de las formas de gobierno junto con los formatos de democracia representativa y participativa; pero, por otra parte, el derecho político de las naciones y pueblos indígena originario campesinos sobre el cual se apoya la democracia comunitaria —es decir, el derecho "a elegir, designar o nominar a sus autoridades y representantes de acuerdo a normas y procedimientos propios" (arts. 11, inc. ii, 3 y 26, inc. ii, 4)— aparece truncado en el artículo 26, inciso ii, numeral 3, que determina que los procesos electorales, allá donde se practica la democracia comunitaria, se regirán por normas y procedimientos propios *siempre y cuando* el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto... que es el mecanismo de la democracia liberal representativa. De esto se infiere que, en cada caso, la decisión dependerá de la correlación de fuerzas políticas y de la capacidad de imponer sus derechos, y que será el órgano electoral el que determine en última instancia si se siguen los mecanismos de democracia comunitaria o los de la democracia representativa (Zegada *et al.*, 2011: 148).

En esta misma línea, Zegada sostiene que el reconocimiento constitucional de los mecanismos políticos comunitarios (asambleas, cabildos, etc.) expresa, en una primera instancia, la poca efectividad de la democracia representativa que estructuró el sistema político boliviano. Al mismo tiempo, representa una (re)significación de la democracia boliviana en la medida en que admite el valor político y jurídico de la democracia comunitaria como parte del conjunto del sistema democrático del Estado Plurinacional. Sin embargo, a cuatro años de la primera experiencia de elección de representantes y autoridades en el sistema democrático del Estado Plurinacional en aplicación de la democracia comunitaria (2010), a partir de los procesos de elección de representantes a nivel nacional, departamental y municipal, vemos que esta reconfiguración del sistema democrático ha significado la revalorización de las formas de democracia tradicionales basadas en la democracia representativa instrumentalizando, como ya se ha mencionado, a la democracia comunitaria como mecanismo para obtener representación de las minorías indígenas. Esta valoración es compartida por las organizaciones indígenas. En 2009, la CIDOB consideraba que si bien la Constitución recogió muchas de sus demandas, se avanzó muy poco

en su aplicación en relación a la democracia comunitaria. En este sentido Iván Altamirano (técnico de la CIDOB), entrevistado por Zegada, sostiene:

> No hay absoluto reconocimiento a las formas tradicionales de ejercicio del poder que ha habido antes en los pueblos indígenas, sino simplemente un artículo que está en la Constitución. […] La democracia comunitaria no es otra cosa que las formas también de ejercicio del poder, del gobierno, de vida, de cultura, de visión de mundo que tienen los pueblos indígenas, y que debería trasuntarse ya en el plano político, en la relación de sus autoridades de acuerdo a sus formas tradicionales, en la vigencia de sus instituciones, pero además también en su forma de conservar la vida y su desarrollo (Zegada *et al.,* 2011: 176).

Para Silvia Rivera, la Constitución Política del Estado hace un reconocimiento formal de la democracia comunitaria en tanto práctica política, pero en el resto de su diseño no está presente. Para Altamirano, la democracia comunitaria queda reducida al ámbito comunal, a la elección de las autoridades comunales, pero no implica una transcendencia hacia lo que es el Estado nacional, al aparato estatal (citados por Zegada *et al.*, 2011). Esto significa que existe una sobrevaloración de las formas democráticas occidentales, incluso dentro del Estado Plurinacional. La democracia representativa sigue siendo el eje ordenador de la estructura del Estado.

Lo presentado hasta acá nos permite llegar a una conclusión preliminar: La convivencia entre la democracia comunitaria y la democracia representativa, reconocida en la nueva Constitución Política del Estado, no interpela el modelo de representación política pactada promovido durante los últimos veinte años por los partidos políticos. No podemos hablar de una convivencia entre dos modelos ya que, al momento de su aplicación, la democracia comunitaria se supedita a la democracia representativa por convertirse en un mecanismo de elección y designación de representantes. Asimismo, no se puede pensar en buscar mecanismos más democráticos o hablar de un modelo perfecto de democracia al interior de las comunidades ya que en las mismas, los mecanismos de toma de decisiones encuentran algunas limitaciones —como la participación paritaria de mujeres— y por tanto, a tener los mismos conflictos que un modelo de democracia partidaria.

CAPÍTULO III

Representantes políticos guaranís y chiquitanos

Como ya lo hemos señalado, la representación política de los pueblos indígenas en las estructuras del Estado a nivel nacional, departamental y municipal debe ser analizada en dos contextos: por un lado, con la aplicación de la Ley de Participación Popular y, por otro, en el escenario constituyente y post-constituyente. En ambos, resalta el protagonismo de los pueblos indígenas de las tierras bajas en su búsqueda de mejorar sus condiciones de vida, situación que los ha llevado a trabajar por la toma del poder en el ámbito local para luego proyectar su presencia a nivel departamental y nacional.

En el departamento de Santa Cruz y las tierras bajas del país, los pueblos indígenas guaraní y chiquitano tienen una larga trayectoria organizativa y reivindicativa: hace más de quince años que han incluido dentro de sus agendas la problemática de la representación política y la necesidad de su presencia en espacios de decisión de sus representantes. En este capítulo, desarrollamos un análisis de la forma en la que los pueblos indígenas guaraní y chiquitano han construido su presencia política en el ámbito municipal y departamental en aplicación de lo que, en algunos casos, se puede denominar democracia comunitaria (en el caso departamental) y en un sistema de representación mixta (en el ámbito municipal).

1. Antecedentes de la representación política guaraní y chiquitana

1.1. La representación guaraní

Actualmente los guaranís de Bolivia habitan la región chaqueña en los departamentos de Santa Cruz (provincia Cordillera y espacios peri-urbanos en las

cercanías de la ciudad capital), Chuquisaca (provincias Luis Calvo y Hernando Siles) y Tarija (provincias Gran Chaco y O´Connor). Su población es una de las más numerosas entre los indígenas del país. En el censo de población y vivienda de 2001 fueron contabilizadas 81.197 personas que se auto-identificaban como guaranís; esta cifra disminuyó en el censo de 2012, que arrojó un total de 58.990 guaranís. A pesar de este cambio, este pueblo se ubica entre los cinco pueblos indígenas con mayor población en el país. En el municipio de Charagua (provincia Cordillera) durante el censo del 2012 fueron contabilizadas 32.164 personas entre indígenas y no indígenas.

Los guaranís son conocidos por su larga resistencia a la colonización de sus territorios. La resistencia armada perduró en forma aislada o generalizada desde el periodo de colonización española hasta 1892, cuando se llevó a cabo la batalla de Kuruyuki[20], la última acción de resistencia armada que fracasó. El objetivo era revertir la colonización masiva de su territorio por parte de hacendados, iniciada sobre todo a partir de 1874, pero no se logró. Muchos de los guerreros y sus familias fueron matados. Las haciendas, en manos de los criollos, acapararon más territorio y los guaranís se vieron reducidos a condiciones de semi-esclavitud. A partir de este momento, abandonaron definitivamente la lucha armada (Combès, 2014).

Luego de esta derrota, la actividad política guaraní sufrió un aletargamiento de casi cien años, exceptuando tal vez a la región del Isoso que inició trámites legales en las primeras décadas del siglo XX para consolidar su territorio (Combès, 2005a). Se podría creer que la organización matriz del pueblo guaraní quedó desarticulada; sin embargo, no se toma en cuenta el hecho de que los guaranís siempre carecieron de unidad política a nivel de toda la etnia. Es cierto que tuvieron y tienen una lengua, una cultura y una historia común. Pero nunca existió, hasta hace poco, una unidad política que representara a todos los guaranís. Lo que predominó fue una larga

20 En 1892 la masacre de los guaranís en Kuruyuki y la victoria del ejército boliviano marcaron la consolidación de las formas de coexistencia ensayadas desde el siglo XVIII, que se tradujeron en la subordinación de la tierra y sus pobladores originarios a las incursiones modernizadoras del Estado y sus gobernantes. Aunque el epicentro del levantamiento no fue en las comunidades de Charagua, ciertamente tuvo influencia en el Chaco (Bazoberry, 2010). Para un mayor análisis sobre Kuruyuki ver Combès (2014).

tradición de líderes locales (*mburuvichas*) que tenían influencia y poder sobre un territorio y sus habitantes. Esto lo podemos constatar en su historia[21] y en la etnografía de los antropólogos.

Tradicionalmente, el sistema de designación de las autoridades tiene entre los guaranís una base hereditaria (Combès, 2004 y 2005b). Pero en la actualidad, este sistema, todavía en vigor en varias zonas como en el Isoso, parece estar cambiando en otras capitanías[22]:

> En Caipepe yo soy el tercer capitán que ha asumido. En el año después de la Guerra del Chaco en 1935, en 1939 han elegido al primer capitán que es don Jacinto Román: él ha dejado el cargo a la edad de 83 años y él dejó el cargo a su hijo más o menos el 2000. Su hijo ha estado 7 años de capitán. Después la comunidad ha visto de que a veces no es bueno dejar como herencia un cargo. Entonces, la comunidad ha visto y llamaron a una asamblea donde yo fui elegido como capitán electo por la comunidad y por los comunarios (entrevista a Rafael, ex *mburuvicha* de Caipepe).

Por lo general, la elección de autoridades se realiza por orden jerárquico y por ternas. Por ejemplo en la comunidad de Machipo, en la capitanía de Parapitiguasu, se elige una terna para el cargo de primer capitán, y "el que tiene más puntos es el capitán grande, quien queda segundo es designado como segundo capitán". Este procedimiento se replica en la capitanía de Takovo (entrevista a comunario de Machipo). En contraste, en la zona de San Antonio del Parapetí, en la capitanía de Parapitiguasu, existen algunos casos en los que las autoridades son elegidas de manera unánime y sin un proceso previo, lo que se denomina elección por consenso. Esto ocurre cuando el candidato goza de gran popularidad; la comunidad identifica a la persona que va a dirigir la comunidad y respetarla, que conoce su problemática, y se la elije por consenso. En el pasado, los procedimientos eran un tanto distintos:

21 Ver Pifarré (1989), entre otros.

22 Según Combès (2004), la capitanía es un término heredado de la colonia. Actualmente se refiere a la organización política local guaraní.

> En la comunidad de San Antonio [del Parapetí], también funcionaba la capitanía. La capitanía era hereditaria. Entonces, ahí funcionaba el nombre más poderoso de la familia, de la comunidad. ¿Qué familia era más numerosa? ¿Qué apellido es más grande? Entonces, en esa familia la autoridad lo ejercía el padre. Pero había un requisito en esos tiempos. No tenía que ser cualquier persona. En esos tiempos, tenía que combatir al tigre, eliminar al tigre para poder defender a su pueblo. Lo otro, era que tenía que tener sabiduría natural. Entonces, iba la primera prueba de poder: hacer la prueba con el tigre, "eliminas al tigre, eliminas a todos los animales ¿no?". El otro poder natural que tenía era ver si hay enemigos que atacan al pueblo, si hay enfermedad que viene. Entonces, tenía que ser un hombre sabio ¿no? La autoridad sabía con quienes iba a trabajar en su entorno. Entonces, era un sabio (entrevista a Avilio Vaca, *mburuvicha guazu* de la Capitanía Parapitiguasu).

Los motivos para destituir a una autoridad de su cargo son generalmente los "abusos de autoridad". Un caso histórico fue la expulsión del capitán grande del Isoso, Arïgui, a finales del siglo XIX (Combès, 2005a: 253-255), o el del último capitán de la dinastía Asari en la capitanía de Parapitiguasu:

> La última familia, la familia Asari, dominaron ahí, alrededor de los años 1890. Este capitán ya cometía mucho abuso. Lo hacía trabajar a su hermano para su interés. Y si quería una chica decía "esa chica me gusta" y la tenía. También decía "ese chancho que está allá tráigalo, lo voy a comer". Entonces, mucho abuso se iba cometiendo. De ahí, el mismo pueblo se ha cansado. Ha dicho "no ¿qué le pasa a este, eliminemos lo que es capitanía?". Lo han borrado, incluso lo han querido asesinar al capitán. Le han dicho "si no te vas, te vamos a quemar". Porque no sirve para guiar al pueblo. Se ha rebelado el pueblo contra su *mburuvicha*, contra el capitán. La familia Asari los últimos que ejercieron. De ahí se perdió en San Antonio lo que es capitanía. No querían saber en San Antonio lo que es capitanía. Ahora recién, más o menos se retoma del 1996 en adelante. Se retomó ser capitán comunal. Pero ya se eligen por consenso. Ya no hay esos abusos, el primero que se abusa afuera ¿no? (entrevista a Avilio Vaca).

La organización matriz actual de los guaranís, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), fue creada recién el 7 de febrero de 1987. Nació a partir de la

identificación de necesidades de la población descritas en el Plan de desarrollo rural de Cordillera elaborado por la ONG CIPCA y por la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ). José Domingo, entrevistado por Albó, señala que

> La APG nace en 1987 como la unión del Pueblo Guaraní, con el objetivo de la ampliación y recuperación de nuestro territorio y el mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades guaranís… Los abuelos que ya han dejado de existir, otros todavía nos acompañan, deciden, después de analizar tanta injusticia crear la APG. De esta manera se reorganizaron para hacer que los *karai*[23] los respeten. Ha costado que ellos acepten a la organización, ya que los dirigentes de ese tiempo eran amenazados y perseguidos. Sin lugar a duda, han sido tiempos duros, pero a pesar de que eran 5 zonas no dejaron que se los elimine o desaparezca la organización hasta hoy. Vemos que ha avanzado mucho, contamos con 25 zonas y más de 300 comunidades, todas con sus usos y costumbres (Citado en Albó, 2012: 66).

Recién a partir de este momento, los guaranís se organizaron a nivel macro. Al principio las comunidades fueron agrupadas en zonas en el departamento de Santa Cruz. Luego se incorporaron los departamentos de Chuquisaca y Tarija. Actualmente la APG está organizada de la siguiente manera: un grupo de comunidades forma una zona (o capitanía), un grupo de zonas forma la representación a nivel departamental, y las representaciones departamentales conforman la Asamblea del Pueblo Guaraní. Las capitanías del departamento de Santa Cruz se encuentran organizadas en el Concejo de Capitanes Guaranís de Santa Cruz, al que pertenecen las capitanías zonales de Zona Cruz, Takovo Mora, Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso, Bajo Isoso, Kaaguasu, Iupaguasu, Gran Kaipependi, Karovaicho, Kaami y Alto Parapetí.

En el caso de Charagua, la región se caracterizó en tiempos precolombinos por el predominio de los guaranís, venidos desde Paraguay, sobre otros grupos étnicos, principalmente los chanés que ocupaban parte de lo que hoy

23 Blanco en guaraní; se refiere a toda persona que no es de su propia cultura. Con el tiempo, el término se fue extendiendo a quienes no pertenecen a un pueblo indígena originario.

es el municipio de Charagua. En el periodo colonial, esta zona fue penetrada desde Santa Cruz, aunque desde el lado de Tarija y Chuquisaca también incursionaron expediciones con el fin de asentarse allí, en tensa convivencia con las comunidades guaranís u otras veces, a luchar contra ellas. A finales del siglo XVIII, se establecieron once misiones franciscanas, todas ellas pequeñas y poco estables: muchas fueron destruidas y reconstruidas en más de una oportunidad. Aunque hubo una presión permanente sobre el Chaco en la época colonial, fue recién con la institución de la República que la presencia *karai* se volvió constante. Con las misiones, las haciendas, los nacientes pueblos, la presencia esporádica del ejército boliviano se fue intensificando, al igual que los conflictos. Sin embargo, desde finales del siglo XIX, luego de la derrota de Kuruyuki, la población guaraní se concentró en algunas comunidades aisladas, mayormente en el Chaco cruceño; otros se sometieron a las haciendas llegando a ser parte de los "activos" de las estancias en el Chaco chuquisaqueño y tarijeño (Bazoberry, 2008: 62-63).

En lo que hoy es el municipio de Charagua, en la primera mitad del siglo XX se establecieron estancias ganaderas en las regiones de mayor acceso, es decir cercanas al centro poblado, a las fuentes de agua y los grandes ríos. Esta coincidencia con los espacios de las comunidades guaranís intensificó la relación entre ambos grupos, los procesos de mestizaje y de establecimiento de redes familiares, aunque también sentó las bases de la posterior segregación entre indígenas y no indígenas. Para las comunidades guaranís de Charagua, la Guerra del Chaco (1932-35) significó la desestructuración de sus comunidades y un mayor empobrecimiento. Algunos fueron a la guerra, otros huyeron a otras comunidades y ciudades lejanas al conflicto y a los más, los ejércitos boliviano y paraguayo les confiscaron ganado y cosechas. La guerra y la post-guerra dieron lugar a una nueva configuración en la propiedad de la tierra. Desde entonces, pasando por la Revolución Nacional de 1952 y los distintos regímenes militares y civiles hasta finales del siglo XX, el Estado distribuyó tierras y derechos de posesión al calor de los favores políticos, aunque muchas veces aquello significó la expulsión violenta de algún propietario anterior (Bazoberry, 2008: 63-64).



Asamblea guaraní de la TCO Charagua Norte (30 de enero de 2014).

Fuente: Equipo de investigación.

1.2. La representación chiquitana

Actualmente la población indígena chiquitana se concentra en las provincias cruceñas de Chiquitos, Ángel Sandoval, Velasco, Ñuflo de Chávez y Germán Busch. Es el pueblo indígena más numeroso del departamento y el tercero del país. En el censo de 2001 se contabilizaron 112.216 personas. Al igual que en el caso guaraní, este registro bajó, en el censo de 2012, a 87.885 personas.

El pueblo que hoy conocemos como "chiquitano" es una construcción social iniciada y desarrollada en el seno de las reducciones jesuíticas que fueron fundadas en la región en las postrimerías del siglo XVII con el objetivo de evangelizar a los indígenas del lugar. Sin embargo, quienes solicitaron la fundación de las primeras misiones fueron los propios indígenas quienes buscaban ser protegidos de las cacerías de esclavos por parte de portugueses, españoles y cruceños.

> La consecuencia mayor de la acción de los jesuitas fue sin duda lo que muchos llaman la "creación" de los chiquitanos tal como les conocemos hoy. Los jesuitas impusieron el uso del dialecto chiquito el más difundido (dialecto tao) a todos sus neófitos [...] Todas las otras lenguas de la zona desaparecieron, y no sólo las lenguas, sino los grupos como tales, como unidades culturales y sociales diferenciadas. Si bien un proceso incipiente de "chiquitanización" pudo existir en los siglos anteriores, la misión jesuita actuó como una licuadora que, al mezclar diversos ingredientes, da por resultado un producto nuevo. Socavó las diferencias culturales mediante la evangelización y la imposición de un estilo de vida y normas comunes para todos en las reducciones (Combès, s/f: 2-3).

Con la "chiquitanización" se forjó una nueva identidad cultural:

> A ellos [a los jesuitas] se deben la música barroca recientemente descubierta de las misiones, los trabajos de tallado de madera, talabartería, etc. De las misiones proviene el calendario religioso de la actual Chiquitania con sus fiestas patronales. Los elementos indígenas no desaparecieron totalmente: siguen por ejemplo vigentes las creencias en los *jichí* o dueños de la naturaleza, y el poder de los chamanes perduró durante bastante tiempo en los poblados. Es sin embargo extremadamente difícil, cuando no imposible, atribuir estos elementos solamente a los chiquitos pre-jesuíticos y, más que probablemente varios de ellos provienen de otras culturas hoy desaparecidas. La religión chiquitana actual es ante todo un sincretismo, una mezcla de elementos de procedencias diversas, con una neta predominancia de los elementos cristianos heredados de las misiones (Combès, s/f: 2-3).

Al igual que en el caso guaraní, durante mucho tiempo no existió una organización matriz de los chiquitanos, sino solamente por zonas. En julio de 1991, a iniciativa de la Central Indígena de Concepción y la asociación de productores Minga[24], se realizó el primer encuentro de dirigentes chiquitanos de todo el departamento. En esta oportunidad se conformó un comité encargado de crear una organización chiquitana. Por falta de recursos económicos y de

24 El término "minga" se refiere al trabajo comunitario gratuito en beneficio de la comunidad.

organización, el comité no cumplió su objetivo y tuvo que reconfigurarse. A partir de 1993, con otros integrantes y con el apoyo de la cooperación alemana y holandesa se financiaron proyectos de capacitación a organizaciones chiquitanas de todo el departamento. Este fue el punto de inflexión. Capacitadas las organizaciones, en 1995 se realizó la primera Gran Asamblea en San José de Chiquitos y se constituyó la Organización Indígena Chiquitana (OICH).

Actualmente la OICH está organizada en diez centrales y dos asociaciones de cabildos que, a su vez se subdividen en subcentrales y comunidades. Son: la Central Indígena Reivindicativa de la Provincia Ángel Sandoval (CIRPAS); la Central Indígena Chiquitana Amanecer (CICHAR), la Central de Comunidades Indígenas Chiquitanas Turubó (CCICH-TURUBÓ), la Central Indígena Chiquitana de Pailón (CICHIPA) en la provincia Chiquitos; la Central Indígena Chiquitana Germán Busch (CICH-GB) en la provincia Germán Busch; la Central Indígena de Comunidades de Lomerío (CICOL), la Central Indígena de Comunidades de Concepción (CICC), la Central Indígena Paikoneka de San Javier (CIP-SJ) en la provincia Ñuflo de Chávez; la Asociación de Cabildos Indígenas de San Miguel de Velasco (ASICIV), la Asociación de Cabildos Indígenas de San Rafael de Velasco (ACISARV) y la Central Indígena del Bajo Paraguá (CIBAPA).



Asamblea del pueblo chiquitano (21 de febrero de 2014).

Fuente: Equipo de investigación.

Al describir la elección de las autoridades en los territorios indígenas de Monte Verde y de Lomerío, Flores (2003) identifica varias formas: por consenso de toda la comunidad, por votación de temas previamente elegidos, por mayoría de votos emitidos a viva voz o de forma secreta. La herencia del cargo de capitán o cacique no está tan documentada como en el caso guaraní, aunque existen experiencias de liderazgos de familias que se han mantenido en puestos de decisión al interior de las comunidades y de las organizaciones. Uno de los casos más recientes es el de los Macoño. Ignacio Macoño es segundo cacique de la OICH y fue promotor de la titulación del territorio indígena de Monte Verde, cuando era primer cacique de la Central Indígena Paikoneka de San Javier; actualmente, su hijo Sandro Macoño, de 27 años, ocupa el cargo de primer cacique de la Central Indígena Paikoneka.

La reelección de autoridades está principalmente relacionada con la responsabilidad y capacidad demostrada en el ejercicio de cargo. Luego de evaluar la gestión de una autoridad, la asamblea comunal puede decidir su reelección. Sin embargo, también puede ocurrir que la autoridad no sea reelegida, no por haber realizado una mala gestión sino para dar la posibilidad a otros comunarios de ocupar el cargo (Flores, 2003: 93). En el caso chiquitano de Monte Verde y Lomerío, se observa que los casos de destitución del cargo son muy escasos. Generalmente se respeta la gestión y, cuando se decide hacer cambios, los criterios que ocasionan la destitución son los siguientes: que la autoridad no haya cumplido con la comunidad; que no haya asistido a reuniones o talleres; cuando se nota el incremento de problemas en la comunidad y que la autoridad no ha controlado el cumplimiento de las sanciones; cuando ha demostrado un mal comportamiento; y, finalmente, si no ha trabajado ni respondido a las necesidades de la comunidad (Flores, 2003: 94).

> [La elección de la primera dirigencia de la Organización del Pueblo Indígena Chiquitano] se realizó por votación, secreta y directa. Ese fue el procedimiento de la elección de los primeros dirigentes de la OICH. Se propusieron los candidatos. Como número uno se me eligió como presidente. Ellos consideraban que hice un buen trabajo. El segundo candidato era don José Bailaba de Concepción. En la votación yo salí ganador y don José Bailaba fue el vicepresidente (entrevista a Ramón Paz, primer gran cacique de la OICH).

> La elección de autoridades se realiza mediante asamblea comunal y después se elige al candidato para ir al directorio. La comunidad decide y va. Cuando se arma la Asamblea General de Cabildo, que es la máxima instancia, entonces ahí con su carta de acreditación se presenta al candidato. En el caso de mi central, el acta señala: "los delegados que corresponden a la comunidad de Piso Firme son tantos y éste es su candidato" (entrevista a Yamile Añez, secretaria de Economía y Desarrollo de la CIBAPA).

En esta investigación, nos centramos en la experiencia de la zona de Lomerío. Históricamente, esta zona ha sido una tierra de refugiados. El asentamiento se fue formando paulatinamente a través de oleadas de migrantes chiquitanos que huían de sus asentamientos originales, debido a diversos acontecimientos.

Historia de los asentamientos en Lomerío

1. La primera etapa ocurrió a partir de la implementación de las misiones jesuíticas (1691). En la misma, grupos de indígenas huyeron de las misiones buscando un lugar de difícil acceso para los misioneros, colonos e indígenas aliados. Sin embargo no se tiene datos acerca de la fundación de comunidades.
2. La segunda etapa ocurrió luego de la expulsión de los jesuitas (1767). Los colonos de la época acapararon el ganado y la tierra de las misiones. Frente a estos abusos, varios chiquitanos abandonaron las ex reducciones, se fueron a la zona de Lomerío y formaron nuevas comunidades como, por ejemplo, Monterito (1800). La cultura chiquitana ya estaba enraizada entonces.
3. La tercera etapa sucedió durante el auge de la goma (1880-1915). El régimen de propiedad agraria se caracterizaba por la concentración de tierras en manos de hacendados. Los chiquitanos que se quedaron en los alrededores o trabajando en las haciendas eran obligados a trabajar para recolectar caucho. Los primeros enviados a las regiones gomeras no volvieron. Las familias entendieron que las condiciones de trabajo eran abominables y que, para escapar del trabajo forzado y de una muerte segura, era mejor migrar a tierras aisladas como Lomerío. Fue el movimiento de mayor migración hacia esta zona. Hasta 1920 se fundaron 16 nuevas comunidades.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

4. Finalmente, la Guerra del Chaco (1932-35) provocó un doble movimiento migratorio. En primer lugar la población de las comunidades se dispersó debido al reclutamiento forzado y algunos hombres huyeron con su familia hacia Lomerío para no ser reclutados. Durante este proceso se crearon nuevas comunidades.
5. Un segundo movimiento sucedió a partir de los años 1990, cuando se crearon nuevas comunidades para protegerse de instalaciones mineras o forestales.

Fuente: Lacroix, 2005: 346-349.

El municipio de San Antonio de Lomerío, quinta sección municipal de la provincia Ñuflo de Chávez, fue creado en marzo de 1999 y es el más pequeño de la provincia. Según el censo de 2001, cuenta con una población de 6.293 personas, de las cuales 85% se auto-identifica como chiquitano. Durante el censo del 2012, su población se incrementó a 6.481 personas. Actualmente el municipio está dividido en cuatro cantones los que a su vez se subdividen en 29 comunidades.

Muchas comunidades de Lomerío se organizaron siguiendo el estilo heredado de la revolución de 1952, es decir mediante sindicatos campesinos y estructuras superiores con el mismo estilo sindical, que consistían en instancias claramente definidas donde las "bases" se reunían bajo la conducción de sus dirigentes para discutir y tomar decisiones. A partir de 1970, iniciaron un proceso de recuperación de su estilo tradicional de organización incorporando aspectos importantes del estilo sindical adecuándolos a un nuevo sistema de organización de las comunidades y sobre todo en las organizaciones supra-comunales, creando de esta manera un nuevo estilo de organización (Terceros, 2002: 37) De esta manera, la estructura organizativa chiquitana por orden jerárquico es la siguiente: por encima de la comunidad está la "central", un término que viene de la tradición sindical campesina.

Por ejemplo, una comunidad de Lomerío pertenece a la TCO de Lomerío cuyo titular es la Central Indígena de Comunidades de Lomerío (CICOL) que agrupa a 29 comunidades. Para elegir al directorio de la CICOL o para decidir algún aspecto a nivel central, resulta difícil y costoso reunir a todos los comunarios en una asamblea o por lo menos a la mayoría. Por esa razón, la delegación de la representatividad comienza a prevalecer. A nivel de la central, las autoridades ya no son elegidas por los comunarios sino por "los representantes de la comunidad".

> [Para la elección de autoridades] La CICOL convoca a una gran asamblea, y esas autoridades elegidas de la comunidad, que son 6 de cada comunidad, son las que eligen al directorio de la CICOL. Cada comunidad trae a su representante, es un hombre y una mujer para cada cargo. Cada comunidad mira en las personas, de acuerdo a su capacidad, a su conocimiento también (entrevista a Cecilia Aipi, comunaria de Lomerío).

La delegación de autoridad se profundiza aún más en la línea superior de la organización. Para seguir con el ejemplo chiquitano, esta línea superior es la Organización Indígena Chiquitana (OICH) que actúa a nivel departamental. En este nivel, quienes eligen son los representantes de las centrales. De esta manera, se genera una doble representación de los comunarios: votan los representantes de los representantes. Por ejemplo, para la elección del asambleísta departamental chiquitano, se delegó a seis representantes por central. Eso implica, por ejemplo en el caso de Lomerío, que seis personas tuvieron el poder de votar en representación de los habitantes de las 29 comunidades. Lo mismo ocurre en otros casos como el guaraní, cuando se pasa del nivel de la comunidad al de una capitanía grande y, finalmente, al de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Es de esta manera cómo la representación directa de la comunidad se transforma en una representación delegada.

> Como todos se conocen [en la comunidad], entonces sobre esa base se pregunta, o se pregunta a quién sugieren [para autoridad]. Puede haber también una propuesta desde la asamblea y diga "yo quiero que sea Fulano", por las convicciones de su personalidad, cómo ha estado operando o trabajando por la comunidad (entrevista a José Bailaba, ex cacique de la OICH).

En el caso de las comunidades chiquitanas, hasta 1998 la representación y el ejercicio de la autoridad comunal descansaban en el alcalde político o alcalde comunal y los caciques; el alcalde era designado por el corregidor y posesionado por la subprefectura; esta autoridad ejercía poder en la comunidad, formando parte de la estructura del gobierno nacional. Aprobada la Ley de Participación Popular, la figura del alcalde provincial desapareció progresivamente de las comunidades indígenas de Lomerío y San Javier. Las autoridades reconocidas

por la nueva ley (alcaldes, subprefectos y corregidores) exigían la creación de la figura de presidente de la Organización Territorial de Base (OTB) como un requisito para otorgar la personalidad jurídica a la misma. En el caso de Lomerío, este cambio significó sustituir la figura del alcalde político por la de "presidente de la OTB" y se sustituyó a los caciques por "vocales". Este cambio sólo fue de nombre, ya que las autoridades realizaban las mismas funciones en las comunidades (Flores, 2003: 85).

2. La elección de nuevos representantes indígenas, 2010

La elección de representantes indígenas para su participación en los gobiernos municipales o en la asamblea legislativa departamental significa la aproximación a nuevas formas de participación política para los pueblos indígenas. La idea generalizada entre los observadores es que, superando los dilemas entre democracia comunitaria y representativa, se recurre a las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas para elegir a estos representantes. Por ejemplo, Nélida Faldín, asambleísta departamental chiquitana, sostiene:

> [La elección] ha sido mediante una asamblea, mediante normas y procedimientos propios. En el tema de las normas y procedimientos propios se reúnen todos los representantes de las comunidades del pueblo chiquitano, y se proponen diferentes candidatos de cada provincia o de cada central y se los considera a la asamblea para ellos elijan quienes le van a representar a ellos (entrevista a Nélida Faldín, actual asambleísta departamental indígena suplente por el pueblo chiquitano).

Sin embargo, la aplicación de las "normas propias" no funciona del todo en estos casos. En efecto, para participar en las elecciones municipales o legislativas a nivel departamental, los candidatos indígenas deben cumplir con una serie de requisitos que poco tienen que ver con los procedimientos tradicionales. Los hombres deben, por ejemplo, haber cumplido con el servicio militar obligatorio, algo que no se exige de las autoridades tradicionales comunitarias. De la misma manera, la Corte Departamental Electoral exige la presentación de documentación legalizada, documentos orgánicos legalizados y protocolizados, etc., que son requisitos ajenos a las normas propias de cada pueblo.

> Antes, en las comunidades algunos jóvenes no podíamos venir al ejército. Pero la ley dice que el ciudadano que va asumir un cargo público tiene que tener libreta de servicio militar. Entonces ¿dónde está la democracia comunitaria si la ley te lo exige? Por eso la democracia comunitaria ha quedado muy chica a la aplicación de la ley. Yo puedo decir "la democracia comunitaria es que no iban al ejército" y no porque no querían ir. Sino porque no habían las condiciones (entrevista a Wilson Añez, asambleísta departamental indígena titular por el pueblo guarayo).

En este acápite, vamos a examinar de qué manera se realizaron las elecciones de los representantes indígenas a nivel municipal y departamental, realizadas en abril de 2010.

2.1. La elección de representantes indígenas en el ámbito departamental

El reglamento para las elecciones departamentales y municipales que se llevaron a cabo el domingo 4 de abril de 2010 establecía la presencia de cinco asambleístas departamentales indígenas originario campesinos titulares, además de sus suplentes, en representación de los pueblos chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo y mojeño, en su condición de minorías en el departamento[25].

La primera elección directa de representantes indígenas a las asambleas departamentales constituyó la experiencia más palpable de la aplicación efectiva de la democracia comunitaria (CIDOB-CEJIS, 2010: 19). En este escenario eleccionario, los pueblos indígenas ejercieron su derecho político a elegir a sus representantes directos a las asambleas departamentales aplicando normas y procedimientos propios. En el ámbito nacional, fueron elegidos representantes indígenas en 8 de los 9 departamentos del país (CIDOB-CEJIS, 2010: 17).

Bajo la supervisión de la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz (hoy Tribunal Supremo Electoral)[26], los cinco pueblos indígenas del departamento de

---

25 El reglamento fue aprobado inicialmente en fecha 21 de diciembre de 2009; fue ajustado el 16 de enero de 2010 y elevado a rango de ley N° 002 del 5 de febrero de 2010.

26 Concluido el proceso electoral del 4 de abril de 2010, la Corte Nacional Electoral recolectó los procedimientos y acreditó la elección de 16 asambleístas departamentales indígenas a nivel nacional.

Santa Cruz eligieron a sus representantes. Para ello, tuvieron que someterse a un procedimiento que implicaba la presentación de documentación de acreditación y procedimiento para la elección de representantes. De esta manera, la Corte Departamental Electoral de Santa Cruz recibió seis procedimientos[27] para la elección de los representantes a la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz de parte de los pueblos chiquitano, ayoreo, guarayo, guaraní y yuracaré-mojeño[28].

Las organizaciones indígenas del departamento de Santa Cruz como la OICH calificaron el reconocimiento de sus representantes como algo histórico: se hacía realidad su sueño de ser parte de uno de los órganos del Estado a nivel departamental y con representación propia elegida mediante sus usos y costumbres.

Cuadro 2
Asambleístas indígenas elegidos por normas y procedimientos propios en las elecciones de abril de 2010

Pueblo indígena	Asambleístas indígenas departamentales	Calidad	Organización indígena
Chiquitano	Rodolfo López Cuchui	Titular	OICH
	Beatriz Tapanache	Suplente	
Ayoreo	Suby Picanerai Chiquejñoi	Titular	CANOB
	Saron Picanere Dosape	Suplente	
Guarayo	Wilson Añez Yamba	Titular	COPNAG
	Celinda Agei Urapogui	Suplente	
Guaraní	Filemón Suárez Ramón	Titular	APG
	Nely Romero	Suplente	
Yuracaré-Mojeño	Romanet Bravo Soria[29]	Titular	CYPIM
	Roberto Carlos Cortez Soria	Suplente	

Fuente: CIDOB-CEJIS, 2010: 7.

27 En el caso del pueblo yuracaré-mojeño, la Corte Departamental Electoral recibió dos procedimientos, debido a una pugna entre el pueblo yuracaré-mojeño y el pueblo mojeño. Aquello ocasionó un conflicto al interior de la Asamblea Legislativa Departamental hasta el reconocimiento del curul yuracaré-mojeño.

28 Este procedimiento se desarrolló en el marco de lo establecido en la resolución de la sala plena de la Corte Nacional Electoral Nº 045/2010 del 16 de enero de 2010, que aprobó el reglamento para las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010.

29 Si bien se eligió a esta representante titular, luego de varios procesos de reconocimiento y de revocatoria de mandato al interior del pueblo yuracaré-mojeño, la representación recayó en Rosmery Gutiérrez (2010-2013), José Luis Blanco (2013) y finalmente en Einar Moye (2014 a la fecha).

Cuadro 3
Composición étnica de la bancada indígena dentro de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz, mayo de 2014

Pueblo indígena	Asambleístas indígenas departamentales	Calidad	Organización indígena
Chiquitano	Rodolfo López Cuchui	Titular	OICH
	Nélida Faldín Chuvé	Suplente	
Ayoreo	Suby Picanerai Chiquejñoi	Titular	CANOB
	Saron Picanere Dosape	Suplente	
Guarayo	Wilson Añez Yamba	Titular	COPNAG
	Celinda Agei Urapogui	Suplente	
Guaraní	Filemón Suárez Ramón	Titular	APG
	Martha A. Morales Parandeiro	Suplente	
Yuracaré - Mojeño	Einar Moye	Titular	CYPIM
	Rosalí Soquinés Soria	Suplente	

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo cuatro se explicará los numerosos cambios al interior de la representación indígena durante el periodo 2010-2014.

En una evaluación que compara y relaciona los procesos de elección de los asambleístas indígenas departamentales en las tierras bajas del país, Álvaro Díez Astete señala que la mayor parte de los procedimientos fueron redactados bajo un modelo común, observándose en algunos casos leves diferencias. Para el autor, este “modelo de estilo jurídico normativo” pudo haber sido preparado por la CIDOB y “asimilado” por las once organizaciones indígenas regionales que la conforman para luego ser consensuado. Así, estos procedimientos habrían adoptado el modelo de sus propios estatutos orgánicos en cuanto se refiere a la elección interna de sus propios dirigentes (Díez Astete, 2012: 137).

Analizando el procedimiento, las instancias y las formas de elección de los asambleístas departamentales, podemos señalar que, en los casos de los pueblos chiquitano y guaraní, las asambleas son las instancias en las que se procede a la elección de los representantes: la Asamblea departamental del Pueblo Guaraní (APG) y la Gran Asamblea General del Pueblo Chiquitano (GAGPCH). Los

directorios de ambas organizaciones son responsables de dirigir todo el procedimiento. Una de las particularidades que marcan la diferencia respecto al rol de las autoridades de ambos pueblos tiene que ver con el derecho a voz y a voto. En el caso de la APG, el directorio tiene derecho a voz y sólo tiene derecho a voto en caso de empate. En el pueblo chiquitano, el directorio de la OICH tiene derecho a voz y voto:

> Mediante una asamblea por normas y procedimientos propios, se reúnen todos los representantes del pueblo chiquitano y se proponen nombres de cada provincia o cada central. Se pone a consideración de la asamblea para que sea ella la que elija a las personas que representaran al pueblo chiquitano. En el proceso de elección la forma para ser elegido es obtener la mayoría absoluta (entrevista a Nélida Faldín).



Asamblea del pueblo chiquitano para la elección del asambleísta departamental, 2010.

Fuente: Archivo CEJIS.

En ambos casos, se aplica un sistema en que los representantes de las organizaciones son quienes votan. En el caso guaraní, se trata de los "delegados" de las once capitanías de Santa Cruz (y la dirección de la APG nacional si hubiera empate). En el caso chiquitano, también votan "delegados" de las diez centrales y las dos asociaciones de cabildo.

Sobre el quórum para el desarrollo de estos espacios, se puede identificar similitudes y diferencias. En ambos casos se requiere una mayoría simple para dar inicio a la elección. En el caso guaraní, tiene que haber mínimamente representantes de seis capitanías de las once existentes. En el caso chiquitano, se requiere la presencia de siete centrales o asociaciones de las doce que conforman la organización. Sobre los delegados, los guaranís tienen una fórmula variable: cada capitanía participa con un mínimo de tres y un máximo de diez delegados. A diferencia de esto, los chiquitanos buscan igualdad de condiciones entre centrales y entre género; por ello hay seis delegados por central: tres hombres y tres mujeres.

Cada candidato es presentado ante la asamblea. En el caso guaraní, votan los delegados presentes de cada capitanía zonal. Gana quien obtiene la mayoría simple; el que obtiene el segundo lugar queda como suplente. Se respeta la equidad y alternancia de género. Si el titular es hombre, habrá una suplente mujer y viceversa. Como señala el entrevistado Nicolás Pereyra, secretario de Recursos Naturales del Concejo de Capitanes Guaranís de Santa Cruz: "La elección de asambleísta departamental se realiza en base a un reglamento donde todo se contempla".

En el caso chiquitano, quien determina la modalidad de elección es la GAGPCH pero, de manera general, los chiquitanos han asumido la modalidad del voto secreto. Diego Faldín señala: "Si es para elegir al representante a la Asamblea Departamental, deben votar las diez centrales y las dos asociaciones de cabildo".



Delegado chiquitano ejerciendo el voto secreto para la elección del asambleísta departamental, 2010.

Fuente: Archivo CEJIS.

En el caso guaraní, el asambleísta electo puede ser revocado a través de una resolución de la Asamblea del Pueblo Guaraní. Para ello, previamente tiene que haber una convocatoria de la dirección nacional de la APG o la solicitud de al menos dos capitanías zonales. Existen dos razones para poder revocar al representante guaraní: incumplir los mandatos orgánicos emanados de las instancias orgánicas o atentar contra los intereses y derechos de la nación guaraní. Según Avilio Vaca, la revocatoria de mandato se aplica cuando el asambleísta está actuando mal. Las comunidades se reúnen en asamblea y definen su cambio. De acuerdo al presidente de la APG, en enero de 2014, Domingo Julián: "Se hace una evaluación cada fin de año, en diciembre o quizás a principio de año en enero. Si en la evaluación ha demostrado su trabajo, continúa hasta cumplir la gestión"[30].

30 A la fecha, las evaluaciones realizadas al asambleísta guaraní Filemón Suárez han sido positivas; por tanto se ha ratificado su mandato.

En el caso chiquitano se han establecido dos modalidades de revocatoria:

– La revocatoria de mandato tácita que puede suceder en cualquier momento. Para ello es necesario contar con una denuncia de autoridades comunales, del directorio de las centrales, de la OICH y de las asociaciones de cabildos; el motivo sería apoyar o firmar normas departamentales atentatorias a los derechos e intereses de los chiquitanos.
– La revocatoria de mandato por evaluación. Todos los años, en el mes de marzo, el asambleísta es evaluado en una asamblea consultiva de la OICH. El asambleísta es revocado si incumple el mandato o si falta a los valores y principios del pueblo indígena chiquitano.



Asambleístas indígenas departamentales electos en la entonces Corte Departamental Electoral de Santa Cruz, 2010.

Fuente: Archivo CEJIS.

En este punto, es necesario mencionar que, de los cinco pueblos indígenas con representación en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz, sólo los chiquitanos y yuracaré-mojeños han desarrollado procesos revocatorios. En el caso chiquitano, el procedimiento de revocatoria de la asambleísta suplente Beatriz Tapanache se realizó desde la perspectiva de los dirigentes por incumplir el mandato orgánico pero, además, por la existencia de un vínculo estrecho entre la representante indígena y el MAS.

> Si alguna autoridad departamental incumple los mandatos del pueblo, está sometido a una evaluación mediante una asamblea. La asamblea evalúa la actitud de esta autoridad. En el caso del asambleísta departamental, agarramos el estatuto y reglamento de la OICH y decimos: "Señor, usted no cumplió este documento y en consenso de todos se dice se va o se queda, nada más". Automáticamente en ese momento se elige a otro, se hace una elección o se elige por voto secreto o por unanimidad. Eso se respeta porque eso está reconocido en la normativa nacional (Diego Faldín).

Aquello ocurrió en una coyuntura en la que el MAS y la agrupación ciudadana Verdad y Democracia Social (VERDES)[31] se disputaban el control del legislativo departamental y, a nivel nacional, se desarrollaba la 8ª Marcha Indígena por la Defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, de agosto a octubre de 2011. Luego se rompió la alianza entre el MAS y la bancada indígena[32]. Fruto del conflicto entre el gobierno y la CIDOB,

31 Partido político creado inicialmente como agrupación ciudadana. Creado según Pereyra Ortiz (2011) para participar en la actividad política del departamento de Santa Cruz, en los diferentes procesos electorales orientados a la conformación de los poderes públicos, departamentales, provinciales, municipales. Es una estructura que aplica los principios de autonomía, inclusión, representatividad, participación, igualdad y equidad; tiene como objetivo continuar con la agenda establecida por el cabildo desarrollado durante junio de 2004 como vía para acceder a la autonomía departamental (Pereyra Ortiz, 2011: 15-16).

32 El conflicto repercutió en la bancada indígena que se declaró en emergencia y anunció que se sumaría a la marcha de la CIDOB no sólo para defender el TIPNIS sino también para denunciar persecuciones políticas de parte del MAS. Filemón Suárez anunció que la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) se movilizaría con más de cien indígenas para respaldar la demanda de los pueblos indígenas (*El Deber*, Santa Cruz, 04.08.2011).

se eligió a Rodolfo López como presidente de la Asamblea Legislativa Departamental. La elección contó con el apoyo de su organización, la OICH, y se enmarcó en un acuerdo político entre la bancada indígena y los VERDES[33] (*Los Tiempos*, 01.08.2011).

La asambleísta suplente de Rodolfo López desconoció esta elección e interpuso una demanda penal contra Beatriz Tapanache (*El Deber*, 30.06.2011). Por ello, la OICH buscó los mecanismos legales para inhabilitarla considerando que "la demanda que [se] presentó contra el presidente de la Asamblea Legislativa Departamental y legislador chiquitano [violó] el reglamento de elección de las autoridades por uso y costumbres" (Emigio Poiché, *El Deber*, 04.08.2011).

> Un cabildo abierto que se realizó en San Miguel de Velasco decidió desconocer a Tapanache como asambleísta suplente, por lo que ahora, la dirigencia del pueblo chiquitano prepara toda la documentación para presentar ante el organismo electoral y así lograr la inhabilitación. Una vez presentada la demanda ante el Tribunal Electoral Departamental, elegiremos a la sustituta de Beatriz Tapanache en la asamblea del pueblo chiquitano, que se efectuará el 15 de septiembre (Emigio Poiché en *El Deber*, 04.08.2011).

Tapanache minimizó las denuncias bajo el argumento de que el objetivo de la demanda contra López sólo buscaba restituir la legalidad del manejo del legislativo cruceño y realizar una nueva elección de la directiva para la gestión 2011-2012 (*El Deber*, 04.08.2011).

> Los errores y delitos son individuales, pero a veces perjudican a toda una sociedad y cuando no se hacen las cosas transparentes y apegadas a la ley, seguro que todo va mal. En la central de mi pueblo chiquitano, las cosas están mal porque el cacique se dedicó a dividir y crear centrales paralelas. No se trata de discriminar a nadie, busco que se cumpla la legalidad porque cuando un indígena tiene que asumir un cargo, sea orgánico o político, lo tiene que hacer por la vía correcta y no por

33 El acuerdo político firmado entre la OICH y los VERDES comprometía el desarrollo de nuevas leyes en favor de los indígenas como la de vivienda indígena, la creación de una secretaría de desarrollo de los pueblos indígenas, y la reforma del estatuto departamental de Santa Cruz.

> la ventaja o la rendija; por eso, no puedo entender cómo un hermano indígena puede aliarse con sus verdugos (Beatriz Tapanache en *El Deber*, 04.08.2011).

Las centrales indígenas chiquitanas a las que representaba Tapanache observaron su rol al interior de la asamblea departamental:

> La compañera se inclinó mucho al partido político del gobierno. Hacía todo lo que decía la bancada del MAS y nunca quiso trabajar con la bancada indígena. Tampoco hubo coordinación con el actual asambleísta titular Rodolfo López (entrevista a Yamile Añez).

Según Diego Faldín,

> …el proceso de revocatoria siguió el procedimiento establecido en la norma para la elección de representantes y en las normas basadas en los usos y costumbres. [La asamblea] la invitó [a Tapanache] una vez, primera llamada de atención. Después se la invitó una segunda vez, una tercera, una cuarta, una quinta, nunca. Estaban los respaldos de los documentos que se le entregaba a ella, y ella no venía (entrevista a Diego Faldín).

> No participó en ninguna reunión con nosotros ya que la convocábamos. Incluso ni para dar su informe final. Mandó nomás su informe, su carta y todo. Y decidimos pues sacarla porque es la asamblea la que manda, es la autoridad. Se analizó todo, para arriba, para abajo para no dañarla a ella. Dijimos: "por salud del pueblo chiquitano hagamos esto". De allí decidimos revocarla de su mandato y elegir una nueva. Mediante usos y costumbres, hicimos todo el procedimiento para que no haya el discurso del órgano de decir que no cumplimos. Se hizo tal a cabalidad como lo dice el reglamento para la elección de la asambleísta suplente (entrevista a Yamile Añez).

El caso de la revocatoria del mandato de la asambleísta chiquitana muestra con claridad la aplicación de la democracia comunitaria como una forma de administrar la representación política a nivel departamental desde el movimiento indígena. En la práctica, significó aplicar las normas y procedimientos

propios expresados en normativa positiva para tomar la decisión respecto a la situación de su representante. Aquello expresa la articulación entre el ordenamiento jurídico natural (normas y procedimientos propios) y el ordenamiento jurídico positivo en materia de elección de autoridades y revocatoria de mandato. Representa la vinculación de los modelos de democracia representativa y comunitaria, es decir, la aplicación de la denominada democracia intercultural desde la mirada del Órgano Electoral Plurinacional.

Al mismo tiempo, la experiencia muestra la forma en la que el sistema de partidos políticos mantiene su vigencia no sólo al incidir en la aplicación del sistema de democracia comunitaria sino también en el accionar de los representantes indígenas. Algunos de ellos, al perseguir intereses personales, incumplen el mandato orgánico por mantenerse en los espacios de decisión política externos a la lógica comunitaria.

Por ello, la aplicación de la democracia comunitaria encuentra una limitación en la forma de asegurar que lo que dicen o realizan los representantes de los pueblos indígenas responda realmente a sus necesidades y exprese sus objetivos. Es decir que la aplicación de este modelo de democracia encuentra un problema estructural al no establecer los mecanismos de legitimación y representación auténtica y, por tanto, no romper la oposición entre representatividad y participación, dificultad que, como señala López Calera (2001), es recurrente para la aplicación y el ejercicio de los derechos colectivos.

2.2. La elección de representantes indígenas en el ámbito municipal

En el ámbito municipal, la aplicación de la democracia comunitaria en términos de la elección directa de representantes por normas y procedimientos propios no está reconocida por las leyes del Estado. Por lo tanto no existen concejales o alcaldes indígenas electos por normas y procedimientos propios, como ocurre en las asambleas legislativas departamentales. Sin embargo, la democracia comunitaria es ejercida con algunas características particulares: luego de un proceso de elección interna, los candidatos de una organización tienen que someterse a procesos electorales y obtener la cantidad necesaria de votos para ocupar el puesto de alcalde o concejal, lo cual puede ser caracterizado como una forma mixta de elección.

Bajo la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, desde el año 2004 los pueblos indígenas fueron habilitados para intermediar en la participación popular.

> Los pueblos indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales. Estos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo tener su registro del órgano electoral.
>
> Fuente: Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, art.5.

En la práctica hay dos casos de figura: la organización indígena se postula al proceso electoral y presenta su propia plancha, o se alía con algún partido político o agrupación ciudadana.

En cualquiera de los dos casos, previo al proceso electoral, los representantes de la organización son elegidos internamente por su central o capitanía en una asamblea general. Se convoca a delegados de cada comunidad quienes luego realizan la elección. En la elección se conforma la "plancha" para las elecciones municipales. Un cambio sustancial en la elección de alcaldes y alcaldesas fue establecido por el artículo 71 de la Ley Nº 4021 de 14 de abril de 2009 que señala que en las elecciones municipales de abril de 2010, los candidatos a alcaldes en los gobiernos municipales se elegirán en listas separadas de las candidatas y candidatos a concejales y por mayoría simple de votos.

En el caso de la elección para candidato a alcalde o concejal, las comunidades de Lomerío realizaron un proceso de elección similar a la elección de autoridades orgánicas. La elección del candidato al gobierno municipal se llevó a cabo eligiendo primero a los candidatos integrantes de la organización dentro de una asamblea, llegando al consenso. Luego de analizar las aptitudes de cada uno de los candidatos, se eligió a una terna (entrevista a Anacleto Peña, primer gran cacique de la CICOL).

Para Diego Faldín, ex cacique de participación ciudadana de la OICH, existen dos modalidades para la elección de representantes al gobierno municipal. Una se hace por invitación directa del partido político o agrupación ciudadana,

y el candidato debe consultar a la asamblea para su obtener su aval; la otra es mediante la elección en asamblea de la organización. A criterio de la ex autoridad, está última opción es mejor reconocida dentro de la organización: "La asamblea lo elige (al representante) ya sea para concejal, para candidato a alcalde".

> En el caso de los municipios de igual manera. Se reúne toda la organización en una asamblea y de allí ellos eligen su candidato. Internamente hacen votaciones secretas y de allí van saliendo los candidatos. Hacen elecciones internas para hacer su plancha para presentarlo a la corte electoral (entrevista a Narciso Roca, ex gran cacique de la OICH).

> La Asamblea general es la que convoca. En una oportunidad convocaron a 3 delegados por comunidad de 28 comunidades que componen la Central Turubó. De esas 28 eligieron al candidato para la elección (entrevista a Ronald Zeballos, concejal de San José de Chiquitos).

Se observan similitudes en la experiencia del pueblo guaraní. La elección de las autoridades se hace en una asamblea. Existen dos formas para la elección: por aclamación (votación), y por designación directa cuando no hay terna (entrevista a Alfonzo Guzmán, ex *mburuvicha* de educación APG Charagua Norte). Cada comunidad presenta su candidato si es que lo tiene. El candidato se presenta con una carta de aval de su comunidad. Los *mburuvicha* votan y se elige al candidato más votado (entrevista a José Nuñez, subalcalde de Charagua).

> Es la asamblea la que elige a cada uno de los *mburuvicha reta*, cada comunidad lleva a su participante y es por donde por voto se elige y es por eso de que salen ganadores (entrevista a Edith Ruiz, *mburuvicha* de salud de la Capitanía Alto Parapetí).

En ambos casos, guaraní y chiquitano, si el candidato de la organización gana, la relación legal con su organización concluye allí. Efectivamente, en la medida en que la democracia comunitaria no está reconocida a nivel municipal, tampoco existe la figura de la revocatoria de mandato. Ante la

ley ordinaria, las organizaciones indígenas no están facultadas para remover a su representante.

> Si el candidato es elegido en una asamblea [el candidato de la organización], y es elegido como alcalde, automáticamente hasta ahí llegó el mandato de la asamblea. Porque desde el momento que él asume, tiene que asumir una responsabilidad de acuerdo a la ley, la Ley de Municipalidades. Entonces una asamblea lo puede observar, criticar, todo, pero si quiere sancionarlo ya no puede porque ya no está dentro de la norma. Cuando ya están ejerciendo, pierde legitimidad el estatuto orgánico de la OICH. Ellos agarran la Ley de Municipalidades o las leyes que rigen el Estado. Si uno quiere sancionarlo nos dicen "no, aquí nos respalda esta ley". Entonces nuestra ley queda debajo, no tiene el mismo peso (Diego Faldín).

3. Mujeres indígenas y participación política

Sea a nivel municipal, departamental o nacional, ejercida o no por parte de pueblos indígenas, con características partidarias o comunitarias, la democracia implica —o debería implicar— la participación del pueblo en conjunto. Sin embargo, es un hecho que, en comunidades indígenas o en instancias más amplias de decisión, las mujeres siguen siendo las grandes ausentes de los procesos políticos.

En los últimos años, en Bolivia, la participación femenina en la toma de decisiones políticas ha sido formalmente reconocida en el papel. Leyes como la de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas o la Ley del Régimen Electoral garantizan los procesos de paridad y alternancia de género y las condiciones formales para el acceso de mujeres a espacios de representación política. A pesar de ello, la presencia de mujeres en dichos espacios sigue siendo escasa y subordinada a la de los hombres. La misma apreciación hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que señala que, si bien en el continente se han alcanzado logros para la participación de las mujeres, aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres, y su grado real de participación y de representación (CIDH, 2011: 2).

La misma institución menciona obstáculos estructurales que contribuyen a la ausencia o a la poca presencia de mujeres en los ámbitos de la vida política: desventajas socio-económicas, como el acceso limitado de las mujeres al financiamiento de las campañas y candidaturas en los partidos políticos; el desconocimiento —por parte de las mujeres— de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales; y las distintas formas de violencia que impiden y anulan el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, incluyendo su derecho de incursionar en la política y su derecho al voto.

En Bolivia, luego de las elecciones municipales de 2010, el número de mujeres en los espacios de representación municipal y nacional se incrementó. Según la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL),

> … después de 25 años de Democracia Municipal, el 2010 se consiguió elegir al mayor número de representantes locales, desde la vigencia del voto en elecciones municipales. Los resultados muestran que en los 337 municipios existentes en el país, se eligieron a 22 alcaldesas por voto directo, y a 786 concejalas titulares, lo que significa que un 43% de la representación al interior de los concejos municipales es ocupado por mujeres. En este contexto general destacan los 11 municipios que se encuentran en transición a la autonomías indígenas originaria campesina que eligieron a un total de 23 concejalas titulares (*Revista de ACOBOL*, 4: 4-7).

En el caso de la participación de la mujer indígena en aplicación de la democracia comunitaria, nuestra investigación evidencia la misma situación. Si bien se ha enraizado la lógica de inclusión y participación de las mujeres en el discurso y en las estructuras de las organizaciones con la creación de secretarias de género, al momento de la designación o postulación de autoridades o representantes aún se prioriza la elección de hombres en los puestos de titularidad. Esto es lo que Chávez (2012) califica de hecho "pluri-patriarcal" —pues las culturas pueden estar representadas, pero sin mujeres, o dándoles cargos secundarios. Esto se evidencia en el cuadro 4 referido a los asambleístas departamentales indígenas en Santa Cruz.

Cuadro 4
Asambleístas departamentales indígenas titulares y suplentes en el departamento de Santa Cruz, por género, mayo de 2014[34]

Pueblo indígena	Asambleísta titular	Asambleísta suplente
Chiquitano	Rodolfo López Cuchui	Nélida Faldín Chuvé
Guaraní	Filemón Suárez Ramón	Martha A. Morales Parandeiro
Guarayo	Wilson Añez Yamba	Celinda Agei Urapogui
Ayoreo	Suby Picanerai Chiquejñoi	Saron Picanere Dosape
Yuracaré-Mojeño	Einar Moye	Rosalí Soquinés Soria[35]

Fuente: Elaboración propia.

Al interior de las comunidades, el grado de participación política de las mujeres chiquitanas y guaranís también es menor en relación al de los hombres. Por ejemplo, en las asambleas, es común ver una mayor cantidad de hombres que de mujeres. Esto se debe a que existe una clara división sobre el rol que ambos géneros deben cumplir al interior de las organizaciones y sus comunidades. En la cultura guaraní tanto como en la chiquitana, el

34 Esta lista es actualmente diferente pues, en junio de 2014 (fecha en la que concluyó el trabajo de campo de la presente investigación), luego de una evaluación hecha a los asambleístas chiquitanos, las diez centrales de cabildos y las dos asociaciones de cabildos que integran la OICH decidieron revocar el mandato de los asambleístas Rodolfo López y Nélida Faldín. En el lugar de Rodolfo López se eligió a María Inocencia Poñe, representante de San Miguel de Velasco; su suplente es Eulogio Pachuri, representante de San Rafael de Velasco. Si bien la elección de María Inocencia Poñe puede ser entendida como la excepción a la regla del machismo al interior de las organizaciones indígenas, es necesario aclarar que la representante cumplirá funciones durante el periodo de transición entre las elecciones presidenciales de 2014 y las de alcaldes y gobernadores en febrero de 2015 por lo que la representación se limitará a unos meses en los que la atención se dirigirá a la disputa eleccionaria a nivel nacional y departamental.

35 Como una muestra de la forma en la que las mujeres indígenas enfrentan cargos de representación, encontramos el caso de Rosalía Soquinés, asambleísta suplente por el curul yuracaré-mojeño, que luego de haber presentado una denuncia por acoso sexual contra el asambleísta titular Einar Moye, fue revocada de su cargo, a partir de una resolución de la Gran Asamblea del Pueblo Indígena Yuracaré-Mojeño el día 3 de agosto del presente año. Fuente: Periódico Digital Erbol Digital: http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/25082014/destituyen_la_asambleista_que_denuncio_acoso_sexual

rol de la mujer está circunscrito al hogar: cuidado de los hijos, limpieza de la casa, etc. En cambio, el del hombre es el de proveer de alimentación y dinero a la familia; es él que se encarga más de la esfera exterior a la familia, incluida la política.

> El hombre se siente muy incapaz de atender a su familia porque está abocado a su trabajito. Que tiene que ir a cazar, que tiene que ir a hacer el chaco, que lo uno que lo otro. Entonces no se dedica al cien por ciento. O sea, los roles ahí son bien marcados. El hombre es para buscar los alimentos y la mujer es la que hace el trabajo en la casa, de la crianza, de la educación, de todo se encarga la mujer (entrevista a Yamile Añez).

> Si mi esposa fuera la capitana, yo no sé cuántos días me dejaría aquí con los chicos. Yo no voy a menospreciar la capacidad, sino el tema es el tiempo y la atención en el hogar, eso es lo que pasa en las dirigencias zonales (entrevista a Napoleón, comunario guaraní).

> Es que la mujer siempre tiene una gran dificultad por ser madre. Los hijos no le permiten. Como mujer es más cariñosa, más penosa, dentro del hogar. Más cuidadosa incluso para los hijos. Esa es la dificultad que tiene la mujer. En cambio el hombre no. Porque de cualquier manera, también tiene que dejar el hogar porque tiene que ir a trabajar a un lado, a otro, y lo deja a los niños (entrevista a Narcizo Roca, ex cacique general de la OICH).

En ambos pueblos —y en la mayoría de los pueblos indígenas— los hombres son los que generalmente ocupan los cargos de autoridad, o por lo menos los de mayor rango. Las mujeres generalmente ocupan cargos de menor jerarquía o, por ejemplo, la secretaría de género de su organización. Esto ocurre en todos los niveles, desde lo comunal hasta lo departamental.

Entrevistada sobre este tema, la especialista Elba Flores señala:

> Evidentemente hay muchos factores que impiden el involucramiento de la mujer, entre los que podemos citar la división sexual del trabajo que contribuye a la sobrevaloración del rol masculino y sub-valorizar la contribución de la mujer

> indígena, lo que no permite traspasar el ámbito privado para acceder al espacio público. Sin embargo, algunas mujeres indígenas, producto del reconocimiento de los derechos en la Constitución Política del Estado y normativa nacional, han logrado acceder a espacios de representación política a nivel nacional, departamental y municipal. Nombramos por ejemplo a Nélida Faldín, asambleísta departamental, obviamente que todavía es insuficiente; María Choré, presidenta de la Asamblea Legislativa Autonómica de Lomerío, Antonia Cuasase, concejal municipal, Judith Chuve, concejal municipal en el territorio de Lomerío y Ángela Durán, concejal en el municipio de San Javier[36].

La situación está cambiando, paulatinamente, pero todavía se evidencia una participación femenina limitada. En Charagua Norte, el cargo de "capitán grande" está siendo ocupado por una mujer, Ruth Yarigua; en el caso chiquitano, Nélida Faldín es otro ejemplo notorio:

> Aquí, como organización [CICOL], una vez tuvimos una cacique general, doña Nélida Faldín. Fue la primera experiencia de una mujer que asume y ahora está de asambleísta departamental. Así *fue escalando, pero fue la única* (entrevista a Cecilia Aipi, comunaria de Lomerío; cursivas nuestras).

Si bien existe una voluntad política —expresada en normas— para que las mujeres accedan a niveles jerárquicos para la toma de decisiones, en la práctica existen todavía muchos obstáculos culturales: los hombres suelen oponerse a la participación política de sus esposas y, no por casualidad, la mayoría de las mujeres que ocupan algunos cargos son solteras, viudas o separadas.

> Las mujeres quedamos allí nomás. A veces las mujeres mismas nos discriminamos. A veces decimos de que "bueno, como ella no tiene nada que hacer en la casa, o quiere salir y no estar con su marido, entonces se va". Eso a veces afecta como mujer. Raras son las mujeres que tienen apoyo de sus maridos. Pero con ese miedo a veces salen. Tal vez puede ser el tema de timidez o vergüenza, de no equivocarse. Porque yo veo que aquí a la organización vienen a capacitar y que

36 Comunicación personal de Elba Flores, 30.06.2014.

> cada año hay mujeres capacitadas. Pero hasta ahí nomás se queda (entrevista a Cecilia Aipi, comunaria de Lomerío).

> El problema es un poco más social. Le estoy hablando de pareja. Nosotros los guaranís, discriminamos todavía. Por el hecho de que [la mujer] sale y abandona. Hay separación de la familia. Una mujer asume como dirigente y a la vuelta ya no pilla a la familia. Es un poco delicado. Pero soy optimista que esto va ir mejorando poco a poco. Tiene que haber educación paralela. Como doña Ruth quien es preparada. Tiene que haber apoyo de la familia. A veces no tanto de la pareja. A veces los padres dicen "por qué te ha abandonado tu pareja, por qué no te ponés pantalón" (entrevista a Manuel, comunario de Machipo).

> Para mí no ha sido difícil [ser mujer y dirigente]. Primeramente, porque he tenido apoyo de mi familia. De mis padre, mis hijos, mis hermanos y mi pareja. Entonces, tengo ese apoyo para poder cumplir ese rol con la sociedad. Eso permite que yo pueda cumplir y que siga en estos procesos. El otro, hay que poner mucho de su parte como mujer, porque la verdad que hay que hacer tres cosas a la vez. Uno no deja de ser madre, tampoco deja de ser esposa y parte de la sociedad (entrevista a Nélida Faldín, asambleísta suplente chiquitana).

Hasta que no se revierta esta situación, este factor interpela el carácter inclusivo de la democracia comunitaria como una forma alternativa a las viejas formas de la toma de decisiones colectivas para la representación.

CAPÍTULO IV

Democracia y participación indígena a nivel departamental

Este capítulo pretende ofrecer una mirada sobre lo que significa la participación indígena a nivel departamental aplicando la democracia comunitaria. En este caso, la experiencia de los pueblos indígenas de Santa Cruz y, en especial, las del pueblo chiquitano y del guaraní acerca de su aplicación implican la construcción y el cumplimiento del mandato orgánico. Por ello, se analiza el génesis de la democracia comunitaria en el departamento de Santa Cruz en el marco del proceso constituyente, de la aprobación del Estatuto Departamental de Santa Cruz y de la aprobación de la ley que viabilizó la elección de los primeros asambleístas indígenas a nivel departamental elegidos por normas y procedimientos propios. Con los representantes indígenas dentro de la asamblea legislativa departamental, el capítulo muestra cómo aquellos desarrollaron sus primeras acciones enfrentando una dura lucha por su reconocimiento hasta llegar a ocupar espacios importantes en un escenario desconocido, incidiendo en la nueva reconfiguración del mapa político del departamento de Santa Cruz y en el desarrollo de política públicas en beneficio de sus pueblos y comunidades.

1. Autonomía, proceso constituyente y régimen electoral a nivel departamental

Al hablar del reconocimiento de los asambleístas departamentales indígenas en Santa Cruz, no puede pasarse por alto el clima de tensión política reinante en el departamento durante los años 2007 y 2009. Este periodo fue caracterizado por la violencia promovida por los grupos de poder, y marcado por la aprobación del estatuto departamental autonómico, la constitución de organizaciones indígenas

paralelas, la toma violenta de instituciones públicas y privadas, la destrucción de las sedes de las organizaciones indígenas, la persecución a dirigentes y miembros de organizaciones indígenas y campesinas y la férrea oposición al desarrollo de la Asamblea Constituyente.

Así es cómo este momento de tensión, que se vivió también en los departamentos de Beni, Pando y Tarija, tuvo como desenlace la toma violenta de instituciones del Estado en el departamento de Santa Cruz así como la toma de las oficinas de la CIDOB y la CPESC —organización cuya infraestructura fue totalmente desmantelada— y la sede de la organización no gubernamental CEJIS, en septiembre 2008. En el departamento de Pando, el 11 de septiembre de 2008, campesinos indígenas fueron asesinados en la localidad de El Porvenir: este hecho marcó el punto de inflexión en la movilización de los grupos de poder de la región y el gobierno nacional, culminando con la detención del prefecto del departamento, Leopoldo Fernández[37].

Es en este contexto que los cinco pueblos indígenas de Santa Cruz, aglutinados en la CPESC, ratificaron su unidad reivindicando su dominio ancestral sobre el territorio del departamento de Santa Cruz, además de apoyar y defender el proceso constituyente y el nuevo texto constitucional aprobado en Oruro el 8 de diciembre de 2007. Denunciaron también las acciones de los grupos de poder[38] del departamento para imponer su agenda[39] (CPESC, 2008).

En esta situación, el reconocimiento de la democracia comunitaria y la representación indígena a nivel departamental y nacional se construyó a partir de dos miradas: por un lado, la visión conservadora de los grupos de poder del departamento que apoyaron la formación de organizaciones paralelas a las

37 Para un mayor análisis del conflicto de octubre de 2008 en el departamento de Santa Cruz, ver VV.AA. *Artículo Primero*, 19.

38 Cuando hablamos de grupos de poder, nos referimos a las élites económicas del departamento de Santa Cruz que, durante el periodo de la Asamblea Constituyente (2006-2007), se oponían a su desarrollo y reivindicaban la autonomía departamental como un mecanismo para garantizar su presencia política en el departamento.

39 La resolución fue firmada por la Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), la Organización Indígena Chiquitana (OICH), el Consejo Indígena del Pueblo Yuracaré-Mojeño (CIPYM) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

cuales se reconocía derechos de representación en el proyecto de elaboración del estatuto autonómico departamental con una interpretación de la democracia comunitaria; por otro lado, la visión de las organizaciones indígenas, campesinas y del MAS que apostaban por una reconfiguración de fuerzas al interior de los espacios de decisión política en el marco de la Asamblea Constituyente, constitucionalizando el sistema de democracia comunitaria.

Este proceso encontró su punto de inflexión con la aprobación en grande y detalle del Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz por la Asamblea Departamental Autonómica en diciembre de 2007 y aprobada en referéndum el 8 de mayo de 2008. Respecto a la conformación de la Asamblea, la elección de sus miembros, el reconocimiento de los pueblos indígenas, el estatuto señalaba:

Conformación, elección y duración del mandato de representantes indígenas Estatuto Departamental Autonómico aprobado en 2008

I. La Asamblea Legislativa Departamental está constituida por veintiocho (28) Miembros o Asambleístas, provenientes de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a la siguiente fórmula:

   […]

   b) Un Asambleísta de cada uno de los cinco (5) pueblos indígenas oriundos del Departamento Autónomo de Santa Cruz: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño.

II. La elección de los Asambleístas territorial y por población de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del departamento se realiza mediante sufragio universal y directo en la forma en la que determine la ley electoral del Departamento autónomo de Santa Cruz.

III. La postulación de las candidaturas indígenas se realiza por sus organizaciones legalmente reconocidas, según sus normas, usos y costumbres. La Corte Departamental Electoral debe garantizar y avalar la elección de los representantes de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a Reglamento específico.

Fuente: Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz, art. 18.

El proyecto de estatuto reconocía la representación de cinco pueblos indígenas al interior de la asamblea[40], con algunas limitaciones. Por ejemplo, no reconocía a la totalidad del pueblo yuracaré-mojeño representado por su organización, la Central Indígena del Pueblo Yuracaré-Mojeño (CIPYM). También establecía una intermediación en el proceso de elección de representantes indígenas. Sólo las organizaciones indígenas "legalmente constituidas" tenían el derecho de elegir al asambleísta indígena por normas y procedimientos propios. Más allá de ser un reconocimiento progresista, la intencionalidad del proyecto de estatuto era la de allanar el camino para que los representantes indígenas fueran elegidos por organizaciones afines a un proyecto político, reconocidas por el gobierno departamental, excluyendo a aquellas organizaciones indígenas que en ese momento apostaban por la consolidación de la Constitución Política del Estado; de esta manera, se garantizaba el control de la asamblea departamental dentro del modelo autonómico.

> Yo por ejemplo no creo que sea democrático por quién tengo que votar, o de qué manera tengo que actuar porque una mayoría define que así debo actuar. Están vulnerando la capacidad de, primero, mi derecho de minoría, que es parte fundamental de la democracia y, segundo, mi capacidad de decisión. O sea, al final termino siendo sometido a las mayorías y sin ninguna posibilidad de disentir ni siquiera plantear argumentos por los cuales yo pueda decir que no estoy de acuerdo en algo. Esto para mí, no es democrático (Manfredo Bravo, ex asambleísta constituyente y actual director de la carrera de Ciencias Políticas de la UAGRM, entrevistado por Zegada *et al.*, 2011: 180).

Así, el modelo de democracia comunitaria reconocido en el estatuto autonómico desarrolló una interpretación de la democracia comunitaria sin otorgarle un significado conceptual. Esto recuerda lo señalado por Zegada (2011) cuando afirma que la democracia comunitaria se convirtió en objeto de múltiples interpretaciones que pugnan por sus significados. En el

---

40 En cambio, el proyecto de estatuto para el departamento del Beni reconocía solamente dos asambleístas a pesar de tener una mayor cantidad de pueblos indígenas que Santa Cruz. *Proyecto de Estatuto Autonómico de Beni* (art.19).

departamento de Santa Cruz, lejos de debatir un significado y establecer un sistema de democracia comunitaria desde los pueblos indígenas de la región, los grupos de poder instrumentalizaron este mecanismo en su afán de controlar el escenario legislativo a nivel departamental y, de esta manera, consolidar su proyecto autonómico. Este proceso tuvo su hito en la aprobación del estatuto departamental en mayo de 2008, hecho anterior a las definiciones de las sesiones de la Asamblea Constituyente desarrolladas en Sucre y Oruro (agosto 2006 – octubre 2008).

En el escenario de la Asamblea Constituyente, las sesiones desarrolladas en la ciudad de Oruro en las que se aprobó en grande y en detalle el proyecto de Constitución fue determinante al momento de reconocer y definir la democracia comunitaria como una de las formas de democracia y el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas originarios campesinos, establecidos en la Constitución Política del Estado modificada por el Congreso Nacional (2008) y promulgada en febrero de 2009.

A criterio de Romero, Börth y Peñaranda (2009), el bloque constitucional[41] del documento sancionado en Oruro amenazaba, según algunos analistas, conducir a la designación de todos los representantes de las naciones y pueblos indígena-originarios mediante sus usos y costumbres, incluyendo su representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Tribunal Constitucional y el órgano electoral. Más allá de las susceptibilidades originadas en la lucha política, no parece haber existido fundamentos reales para esa lectura del proyecto de la nueva Constitución. No obstante, en el Congreso se convino introducir en los artículos 26 y 208 —definitorios del alcance de los derechos políticos— una cláusula que deslinde definitivamente la aplicación del voto universal del uso particular de la regla consuetudinaria.

De esta manera, el numeral 3, añadido al artículo 26, y la modificación del 208.II en el proceso de negociación congresal evitan cualquier interpretación que pretendiese universalizar las “normas y procedimientos propios” de los pueblos indígena originarios. Queda dicho que éstos se aplican únicamente cuando “el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal y directo”.

---

41 Bloque integrado por los artículos 26.II, 30.II.2 y 18, 147, 149, 198, 200, 206, 208, 212, 279 y 285.II.

Nótese, por otro lado, que el parlamento adicionó también la supervisión del órgano electoral sobre todas las "elecciones, designaciones y nominaciones" que, con procedimientos propios, realicen los pueblos indígena-originarios (Romero *et al.*, 2009: 72).

Los acuerdos congresales entre las fuerzas de oposición y el MAS para viabilizar la aprobación de la Constitución fueron también determinantes para el desarrollo de la legislación secundaria en el marco electoral. De esta manera, por ejemplo, la Ley Transitoria Electoral Nº 4021 reconoció los contenidos del proyecto de Estatuto Departamental de Santa Cruz de 2008 en lo referido a la conformación de las asambleas legislativas departamentales y a la forma de elección y postulación de los pueblos indígenas. Estableció que la elección de representantes se realizaría mediante sufragio universal y directo, limitando la aplicación de las normas y procedimientos propios solamente a la postulación de los representantes: esto implicaba supeditar la democracia comunitaria a la lógica de la democracia representativa. Cabe recalcar, al mismo tiempo, que la aprobación de la Ley Transitoria Electoral fue producto de un proceso de tensión entre el gobierno nacional y las élites económicas opositoras del departamento.

> El conflicto se remonta a la aprobación de la Ley Transitoria Electoral 4021, de marzo del 2009, aprobada al influjo de la huelga de hambre realizada por el presidente Evo Morales, que permitió la realización de las elecciones de diciembre y definió la normativa para los comicios de abril del 2010. En aquella negociación, el Gobierno y la oposición política acordaron incluir en la ley los estatutos autonómicos departamentales refrendados el 2008, por cuya aprobación hoy está enjuiciado Rubén Costas [actual gobernador del departamento de Santa Cruz] (Citado en Tamburini, 2011: s/p).

Cuadro 5
Comparación entre el Proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz (2008) y la Ley Transitoria del Régimen Electoral Nº 4021 (2009)

Proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz aprobado en mayo de 2008	Ley Transitoria del Régimen Electoral Nº 4021 (2009)
Artículo 18. Conformación, elección y duración del mandato I. La Asamblea Legislativa Departamental está constituida por veintiocho (28) Miembros o Asambleístas, provenientes de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a la siguiente fórmula: (…)	Artículo 66 (De la composición y la forma de elección). IV. Departamento de Santa Cruz – Asamblea Departamental. a) La Asamblea Legislativa departamental está constituida por (28) miembros o Asambleístas proveniente de la provincia y de los pueblos indígenas oriundos del departamento, de acuerdo a la siguiente fórmula (…)
b) Un Asambleísta de cada uno de los cinco (5) pueblos indígenas oriundos del Departamento Autónomo de Santa Cruz: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño.	2. Un asambleísta territorial por cada uno de los Cinco (5) pueblos indígenas oriundos del departamento autónomo de Santa Cruz: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeño.
II. La elección de los Asambleístas territorial y por población de las provincias y de los pueblos indígenas oriundos del departamento se realizan mediante sufragio universal y directo en la forma en la que determine la Ley Electoral del Departamento autónomo de Santa Cruz.	b) La elección de los Asambleístas territoriales y por población de las provincias se realizará mediante sufragio universal y directo, en la forma que determine la ley electoral del departamento autónomo de Santa Cruz.
III. La postulación de las candidaturas indígenas se realiza por sus organizaciones legalmente reconocidas, según sus normas, usos y costumbres. La Corte Departamental Electoral debe garantizar y avalar la elección de los representantes de los pueblos indígenas oriundos del Departamento, de acuerdo a Reglamento específico.	c) La postulación de las candidaturas indígenas se realiza por sus organizaciones legalmente reconocidas, sus propias normas y procedimientos. La Corte Departamental Electoral deberá garantizar y avalar la elección de los representantes de los pueblos indígenas oriundo del departamento, de acuerdo a reglamentación específica.

El cuadro muestra las similitudes entre el contenido del Estatuto Autonómico de Santa Cruz de 2008 y la Ley del Régimen Electoral Transitorio.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, el acuerdo para viabilizar la aprobación de la Ley Transitoria del Régimen Electoral paso por consensuar la conformación, las elecciones de representantes y la duración del mandato en la nueva Asamblea

Legislativa Departamental de Santa Cruz. De esta manera, la ley reconoce a 28 asambleístas representantes de provincias y pueblos indígenas oriundos del departamento así como la fórmula para la elección de asambleístas en la que se define la elección de manera directa de cinco pueblos indígenas por parte de sus organizaciones legalmente reconocidas, sus propias normas y procedimientos.

Las organizaciones indígenas del departamento, aglutinadas en la CPESC, denunciaron el acuerdo entre el MAS y la oposición. Señalaron que el acuerdo no había considerado en ningún momento su propuesta (ley electoral) presentada al Congreso. Aquello significó el cercenamiento del número de escaños demandados en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores[42]:

> Con vergüenza y decepción vemos cómo oposición y oficialismo se sientan a negociar el carácter PLURINACIONAL del nuevo poder legislativo (CPESC, 2009).

La forma en la que se acordó la Ley del Régimen Electoral fue el primer momento de quiebre en la relación entre el gobierno y el movimiento indígena. Se hicieron escuchar las primeras voces cuestionando el carácter plurinacional del nuevo Estado:

> ¿De qué ESTADO PLURINACIONAL podemos hablar, sin una verdadera participación de los pueblos indígenas en el legislativo? […]
>
> Los pueblos indígenas de Santa Cruz, chiquitanos, ayoreos, yuracaré-mojeños, guarayos y guaraní, reunidos de emergencia […] ante la violación a nuestros derechos perpetrada por los supuestos padres de la patria, diputados y senadores; quienes una vez más han demostrado no responder a los intereses del pueblo que históricamente ha luchado por construir un Estado más justo, incluyente,

42 La propuesta de la CIDOB para el reconocimiento de circunscripciones especiales indígenas planteaba el reconocimiento de 18 circunscripciones para los 36 pueblos indígenas habitantes en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Beni, Pando, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, además de la representación de 16 circunscripciones especiales para los pueblos originarios de tierras altas (Tamburini, 2010: 12). Finalmente la Ley 4021 reconoció la creación de siete circunscripciones especiales indígenas en los departamentos de La Paz, Tarija, Beni, Pando, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Pando.

> democrático y sobre todo eminentemente PLURINACIONAL […] vemos cómo esa clase política llamada oficialismo (MAS) y oposición (PARTIDOS TRADICIONALES RECICLADOS EN AGRUPACIONES CIUDADANAS A LA CABEZA DE PODEMOS) se sientan a negociar poniendo en la mesa PARA NEGOCIAR una de las demandas históricas de los pueblos indígenas, como es la representación en el legislativo, plasmada en escaños (CPESC, 2009, mayúsculas de origen).

Con relación a la representación indígena en el nivel departamental, la misma resolución señalaba:

> Hacemos conocer al ESTADO, A LAS PREFECTURAS Y MUNICIPIOS que NO permitiremos que se hable de participación de los pueblos indígenas en estas instancias, mientras esta no sea a través de las organizaciones legítimas y legales que conforman nuestra estructura orgánica del movimiento indígena unido y organizado (CPESC, 2009, mayúsculas de origen).

Para Tamburini (2011), la Ley 4021 copió textualmente la composición de la asamblea, incluyendo un error de origen: el quinto curul indígena para un pueblo que no está reconocido como tal en el departamento, el mojeño.

Éste fue, entonces, el primer antecedente del reconocimiento normativo a nivel departamental de la democracia comunitaria a partir del cual se eligieron a los primeros asambleístas indígenas. Lejos de llegar a desarrollar lo establecido en la Constitución Política del Estado, limitó su ejercicio y su desarrollo en el marco de los acuerdos políticos.

A esto se debe sumar la resolución 0363/2009 de la Corte Nacional Electoral que ratificó el desconocimiento al derecho de representación de uno de los pueblos que habitan el departamento, el pueblo yuracaré. Este desconocimiento fue subsanado en la Ley del Régimen Electoral Nº 026 que reconoció al pueblo yuracaré-mojeño. Luego de las elecciones de abril de 2010, este reconocimiento dio paso a un conflicto legal que será descrito en otro punto.

La normativa que regulaba el proceso eleccionario establecía al mismo tiempo los mecanismos para el procedimiento de elección y acreditación de los representantes indígenas. Se definía que los procedimientos de los pueblos

indígenas para la elección de sus representantes debían ser presentados ante la Corte Nacional Electoral en un formato de reglamento para desarrollar la elección de asambleístas indígenas. Es por ello que, como señala Díez Astete (2012), en el momento de desarrollar la elección de representantes indígenas se observó la existencia de procedimientos similares a los estatutos orgánicos de cada pueblo ya que éstos eran los documentos normativos que se asemejaban más al procedimiento de elección de autoridades.

Un aspecto positivo de la resolución de la Corte, que no respondía al reconocimiento de un derecho sino a un contexto político determinado, fue que superó lo establecido en la Ley Transitoria del Régimen Electoral al reconocer atribuciones a las autoridades naturales —y no así a las legalmente constituidas— para acreditar a los representantes del pueblo indígena elegidos mediante normas y procedimientos propios.

Así, el proceso legal para el reconocimiento de la representación indígena en la asamblea departamental y la aplicación de la democracia comunitaria se convirtió en un elemento que incidió en el ejercicio del mandato de los asambleístas indígenas.

2. Indígenas en el escenario contencioso de la asamblea legislativa departamental

A nivel departamental, es en el escenario de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz donde el rol de los representantes indígenas tal vez exprese mejor la vigencia de la democracia partidaria y sus prácticas, y cómo éstas se superponen a la dinámica de la democracia comunitaria.

En las elecciones departamentales de 2010 en las que se eligieron al gobernador y a asambleístas departamentales, las fuerzas siguientes estaban en correlación: por un lado, la agrupación ciudadana VERDES —liderada por Rubén Costas— se presentaba como la primera fuerza política a nivel departamental; por otro lado, el MAS se presentaba como la mayor fuerza de oposición; su candidato a la gobernación era el abogado Jerjes Justiniano. Después de las elecciones, la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz se configuró de la siguiente manera: doce asambleístas de la agrupación ciudadana VERDES, nueve del MAS, cinco asambleístas indígenas electos por

normas y procedimientos propios y dos asambleístas de Frente Amplio (MNR), haciendo un total de 28 asambleístas.

La agrupación ciudadana VERDES ganó la elección para gobernador y se presentó como la fuerza política de mayor peso con doce asambleístas departamentales. Sin embargo:

> … esta situación [obligaba] al gobernador electo a buscar alianzas con otras fuerzas políticas para sumar los votos que permitan la elección de autoridades departamentales, derogar resoluciones o votos resolutivos que apruebe el Legislativo regional (*El Deber*, 06.04.2010).

La mayoría de VERDES en la asamblea se veía amenazada por su principal contendor, el MAS. Aunque este partido sólo había obtenido nueve curules departamentales, se preveía su alianza con la bancada indígena. Por esta razón, los VERDES se vieron obligados a pactar con el Frente Amplio. En este contexto, se formaron dos alianzas: la agrupación ciudadana VERDES pactó efectivamente con el Frente Amplio para garantizar su gobernabilidad, llegando a 14 asambleístas; y la bancada del MAS selló una alianza con la bancada indígena. Ambos polos tenían el mismo número de asambleístas (14), haciendo inviable la gobernabilidad en la asamblea. Este escenario de correlación de fuerzas desató la pugna entre los partidos políticos para cooptar el voto indígena y obtener la mayoría, es decir la gobernabilidad. Así, la contienda al interior de la asamblea, antes del inicio del periodo legislativo 2010-2011, se centró en discutir el reconocimiento del curul yuracaré-mojeño para poder definir la mayoría en el legislativo departamental.

En la disputa entre el MAS y los VERDES, el primero necesitaba agilizar la posesión de la representación yuracaré-mojeña, miembro de su bancada aliada, para evitar que los VERDES obtuvieran la mayoría. Para Tamburini (2011), el quinto curul indígena pasó a ser una prioridad para el MAS en su intención de controlar la asamblea cruceña.

Recordemos que este curul se encontraba acéfalo por el conflicto existente debido al reconocimiento de una organización paralela que eligió a un representante del pueblo mojeño, desconociendo la existencia del pueblo yuracaré. Frente a esta situación, la organización que representa al pueblo yuracaré-mojeño inició un proceso legal ante el órgano electoral para que diera solución a dicho conflicto

y emitiera una resolución que defina la representación considerando aspectos sociales, legales, culturales, históricos y organizativos. Cuatro meses después, el 30 de noviembre de 2010, el Tribunal Supremo Electoral Departamental emitió una resolución, como órgano competente, en la que aprobó la elección de los asambleístas del pueblo yuracaré-mojeño —titular y suplente— extendiéndoles su credencial. Pero,

> En una sesión de la ALD de 15 de junio de 2010 la agrupación ciudadana Verdes presentó [una] propuesta de Resolución de respaldo a David Pérez como representante electo por el Pueblo Mojeño (López y Tapanache, 2010).

Antes que los asambleístas departamentales fueran posesionados, la directiva de la asamblea departamental, presidida por Alcides Villagómez (VERDES), desconoció a Rosmery Gutiérrez[43] como representante del pueblo yuracaré-mojeño. Con esta medida política, el partido oficialista recusaba la resolución del Tribunal Supremo Electoral y un fallo judicial que reconocía la decisión del órgano electoral departamental. Tamburini contextualizó este proceso de la siguiente manera:

> El oficialismo departamental (VERDES) actuó utilizando la mayoría que le dio la alianza con el Frente Amplio, que era de un solo voto, frente a la actuación articulada del MAS y la bancada indígena, que se dio el lujo entonces de utilizar una disposición violatoria de los derechos ciudadanos del reglamento general de debates, como es el procedimiento de "acreditación y calificación de

---

43 Tampoco se reconoció al asambleísta representante del pueblo guarayo: "[En la Asamblea Legislativa Departamental] había 12 electos por la alianza VERDES, quien ganó las elecciones, dos del MNR que hacen una cantidad de 14. Habían 9 del MAS y 5 indígenas. Entonces había un empate 14 a 14. Entonces yo era el número 14. A todos los demás les dieron su credencial. Y porque yo tenía el número 14 y nunca fui de ningún partido político, me dejaron afuera. La Corte Departamental Electoral de Santa Cruz decidió no darme el credencial. Buscaron otro competidor que sea afín a la alianza VERDES para que asuma la responsabilidad de ser asambleísta. Por eso no recibí el credencial. Lo entregaron un mes antes de la posesión. Todos recibieron, yo fui a la Corte y no me lo entregaron. Hice una demanda a la Corte para que me extiendan el credencial. No pude ganar aquí. Elevé la demanda a la Corte Nacional Electoral en ese entonces y ésta me dio la razón por encima de la Corte Departamental. Me extendieron el credencial y nos posesionaron juntos" (entrevista a Wilson Añez).

> credenciales", que da la arbitraria facultad a una comisión de la Asamblea de privar a un asambleísta asumir su curul habiendo sido legítimamente elegido por el pueblo y legalmente acreditado por el máximo tribunal electoral. Un procedimiento tan absurdo como ilegal fue utilizado por la coalición oficialista para impedir que la Gutiérrez asuma su cargo (Tamburini, 2011: s/p).

La bancada indígena de la asamblea departamental se pronunció a favor de la representación del pueblo yuracaré-mojeño, reconociendo la elección de Rosmery Gutiérrez y Roberto Carlos Cortes como asambleístas titular y suplente, respectivamente.

> Como Bancada Indígena denunciamos este acto de discriminación, racismo y desacato a lo dispuesto por el órgano nacional electoral y exigimos la inmediata habilitación y la toma de juramento de los Asambleístas titulares y suplentes del Pueblo Indígena Yuracaré-Mojeño, caso contrario, se tomarán las medidas necesarias para restituir nuestros derechos como pueblos indígenas y la vigilancia para que todo el peso de la Ley caiga con rigor contra los Asambleístas del Frente Amplio y Verdes (coalición oficialista) quienes sistemáticamente violan y niegan el ejercicio de nuestros derechos, como Asambleístas Departamentales Indígenas deslindamos responsabilidades en el ejercicio de nuestras funciones (Pronunciamiento público de la Bancada Indígena, 7.03.2010).

> Como Bancada Indígena rechazamos la decisión tomada por su Presidencia, quien en actitud flagrante de desacato a la Resolución del Tribual Supremo Electoral y violación del Reglamento de Debates de la misma Asamblea Legislativa Departamental, remitió la solicitud presentada por los Asambleístas electos del Pueblo Yuracaré-Mojeño a la Comisión de Constitución y Gobierno, la misma que estaba acompañada de la Resolución del órgano electoral plurinacional y de los Credenciales que los acreditan como representantes del Pueblo Indígena, con este acto discriminatorio y racista se ha negado el ejercicio del derecho de ciudadanía impidiendo que ocupen el curul que le corresponde y el desempeño de la función pública garantizada en nuestra Constitución Política del Estado (Carta enviada a Alcides Villagómez, Presidente de la ALD, por la Bancada Indígena, 8.12.2010; Archivo Programa de Incidencia Política CEJIS).

Esta situación se originó a consecuencia del desconocimiento de este pueblo indígena en el Estatuto Departamental Autonómico de Santa Cruz, en la Ley Transitoria Electoral y en las resoluciones de la Corte Nacional Electoral.

> El conflicto se mediatizó los días previos a la sesión y la línea de las redes privadas de televisión posicionaron el falso discurso sobre la inexistencia del pueblo yuracaré-mojeño, eludiendo el centro de la cuestión, que era devolverle el curul a una asambleísta elegida y acreditada como mandan las leyes electorales del país, en cumplimiento de una conminatoria de la justicia ordinaria (Tamburini, 2011: s/p.).

> El 17 de junio de 2010 en sesión de la asamblea, se trató la resolución pendiente del pueblo mojeño, respaldando para que la CDE le otorgue sus credenciales a David Pérez. En este caso el MAS y los Pueblos Indígenas rechazaron manifestando que eso es atribución de la CNE y CDE y no de los asambleístas, sin embargo la resolución fue sometida a votación para su aprobación y la bancada de Verdes la aprobó con 14 votos de los 27 (López y Tapanache, 2010).

Por su parte, el Comité pro Santa Cruz y el grupo de dirigentes indígenas aliados con él[44] desconocieron la representación del pueblo yuracaré-mojeño, apelando a la normativa emitida por la Corte Nacional Electoral y, al mismo tiempo, desconociendo la existencia misma del pueblo mencionado[45]. Los

---

44 Nos referimos a algunos dirigentes antiguos como José Urañavi, Bonifacio Barrientos, Fernando Chiqueno, Ignacio Urapuca, Hildeberto Arinori, Medardo Temo quienes, en su momento, fueron expulsados de organizaciones como CIDOB por su cercanía con el gobierno de turno, en 1996 y luego por sus vínculos con el Comité pro Santa Cruz cuando se discutía la aprobación del Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz y durante el proceso constituyente.

45 Al respecto, Tamburini (2011) señala: "varios pueblos de la Amazonía y el trópico tienen composición multiétnica. Así sucede en Beni, donde familias yuracaré, mojeñas-trinitarias, mojeñas-ignacianas y chimanes comparten amplias zonas de las llanuras aluvionales mojeñas y cruceñas. Del mismo modo en la Amazonía, los Chacobo, Pacahuaras, Tacanas y Esse Ejjas viven en las mismas comunidades o están emparentados entre sí a través del uso y acceso a espacios tradicionalmente utilizados en común. Este hecho ha sido bien reflejado por los mismos indígenas, quienes crearon organizaciones reivindicativas únicas y de representación plural a partir de las cuales exigieron al Estado el reconocimiento de sus derechos. Como prueba de ello, el Estado consolidó comunidades y territorios multiétnicos, entre éstos la TCO de El Pallar, en Santa Cruz, precisamente a favor de los yuracaré-mojeños, representados por el Concejo del Pueblo Yuracaré-Mojeño, sin

dirigentes indígenas José Urañavi y Fernando Chiqueno señalaban entonces que "por determinación de los pueblos indígenas chiquitano, guarayo, ayoreo, guaraní y mojeño" se declaraban en huelga de hambre, "protestando por las vulneraciones a los derechos del pueblo mojeño y del pueblo yuracaré, reconocidos en la Constitución Política del Estado y por diferentes tratados internacionales, vulneraciones efectuadas por el Tribunal Supremo Electoral" (*Eju.tv,* 2001).

> Los asambleístas departamentales al igual que autoridades nacionales como el presidente Evo Morales fueron elegidos con la Ley de Régimen Electoral Transitorio y que el MAS cambió estratégicamente la norma para alcanzar un equilibrio en el organismo legislativo cruceño. El MAS argumenta que la asambleísta Rosmery Gutiérrez fue reconocida por el Tribunal Supremo Electoral, que mediante la Resolución 063/2010 reconoce la legalidad de la designación de la representante. No obstante, los 14 asambleístas de la agrupación Verdes se rehusaron a cumplir esta decisión, por lo que los masistas acudieron a la justicia, que también les dio razón y ordenó en febrero a las autoridades de la Asamblea Legislativa cruceña a posesionar a la asambleísta Gutiérrez (*Página Siete*, 12.05.2011).

Villagómez, presidente de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz, fue aprehendido "por no dar curso al fallo judicial que ratificaba la decisión del Tribunal Supremo Electoral sobre la designación de una nueva asambleísta representante del pueblo indígena yuracaré-mojeño" (*Página Siete*, 12.05.2011). Esto llevó a que la presidenta interina de la asamblea, Antonia Yrayiga, representante del pueblo guarayo por el MAS, convocara a una sesión para decidir acerca de la incorporación de la asambleísta yuracaré-mojeña. De esta manera, el 19 de mayo de 2011, luego de una votación la asamblea resolvió incorporar a Rosmery Gutiérrez[46], con lo que la bancada indígena se completó con cinco asambleístas.

---

hacer discriminaciones puristas, las cuales condujeron a los asambleístas del oficialismo cruceño a conculcar derechos, desconociendo una realidad imposible de negar". En: http://cejis.org/web-version-2012/node/307

46 La votación que propició la posesión fue de la siguiente manera: 9 votos a favor, de los asambleístas del MAS; 4 votos de los asambleístas indígenas y, de manera sorprendente, 4 votos de asambleístas de los VERDES con lo que se llegó a obtener la mayoría simple requerida.

Para Tamburini (2011), el proceso de reconocimiento del curul yuracaré-mojeño puso sobre el tapete el tema de la representatividad de los pueblos indígenas en Bolivia y los mecanismos que éstos eligen para actuar en el campo político y social. Es decir, se cuestionó la aplicación de la democracia comunitaria a nivel departamental, además de condicionarla a la discusión política partidaria.

De esta manera, el primer periodo del movimiento indígena en la asamblea departamental cruceña (2010-2011) podría ser considerado como un periodo de adaptación a la gestión pública y legislativa. Encontró a los pueblos indígenas en una defensa articulada por su reconocimiento a nivel departamental, en un escenario en el que aún no tenían el reconocimiento de su condición de sujetos con derechos políticos (caso del curul yuracaré-mojeño), y en una misma posición al momento de analizar el desarrollo de la Constitución Política del Estado y de las leyes fundamentales en las que se identificó retrocesos respecto a los derechos reconocidos.

Prueba de ellos fueron los pronunciamientos públicos firmados por la mayoría de la bancada indígena al momento de apoyar la 7ª Marcha Indígena "Por el Territorio, la Autonomía y la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas"[47]. Estos pronunciamientos marcaban una posición respecto a la temática autonómica, reafirmando varias demandas: no someter a referéndum la aprobación de los estatutos en las autonomías indígenas en respeto y aplicación de las normas y procedimientos propios de los pueblos; no aplicar el criterio de población mínima como requisito para acceder a la autonomía, en consideración de las realidades poblacionales de los pueblos indígenas de tierras bajas; y no aplicar el principio de gradualidad como impedimento para que las autonomías indígenas ejerzan plenamente las competencias asignadas por la Constitución.

> Exigimos que la Ley Marco de Autonomía y Descentralización contemple nuestras demandas históricas y garantice el ejercicio pleno de las autonomías indígenas sin claudicar derechos conquistados en dos décadas de lucha en los

---

47 "Pronunciamiento de los Asambleístas Indígenas de Santa Cruz, en respaldo pleno a las demandas de la 7ª Marcha de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas. Santa Cruz, 24 de junio de 2010". Fue firmado por los asambleístas Rodolfo López y Beatriz Tapanache (chiquitanos), Suby Picanerai y Saron Picanere (ayoreos) y Wilson Añez (guarayo).

> gobiernos neoliberales y constitucionalizados en el actual gobierno. Acceder a la Autonomía Indígena sin restricciones ni condicionamientos es un derecho que el Estado debe garantizar destinando los recursos económicos necesarios y suficientes, así como, los beneficios fiscales que tienen los otros niveles autonómicos (departamentos y municipios), para que se asuma y ejerza todas las competencias establecidas en la Constitución (Pronunciamiento de los Asambleístas Indígenas de Santa Cruz, en respaldo pleno a las demandas de la VII Marcha de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas, Santa Cruz, 24.06.2010).

Respecto a la definición del nuevo régimen electoral, el movimiento indígena a la cabeza de la CIDOB interpeló su aprobación por no considerar la propuesta indígena en la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que significaba reproducir las ilegalidades de la Ley Electoral Transitoria 4021 que resultó ser contraria a la Constitución ya que limitaba el número de escaños destinados a los pueblos indígenas y desconocía el ejercicio de la democracia comunitaria en la participación y composición de los órganos del Estado.

> Exhortar a la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorpore en la Ley del Régimen Electoral la democracia comunitaria en la postulación y elección de nuestros representantes y en todas las estructuras del Estado Plurinacional, así como, la asignación de un número de escaños en correspondencia al número de pueblos indígenas existentes en el país, tal como lo establece la Constitución Política del Estado (Pronunciamiento de los Asambleístas Indígenas de Santa Cruz, en respaldo pleno a las demandas de la VII Marcha de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas. Santa Cruz, 24.06.2010).

Así, la representación indígena no estuvo ausente del debate nacional sobre los derechos indígenas y cumplió un rol de interpelación y apoyo a sus organizaciones orgánicas en los momentos en los que se debatía su agenda histórica.

3. El Legislativo en "poder" de los indígenas

Una nueva marcha indígena, la octava, denominada "Por la defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, por los territorios, la vida, dignidad y

los derechos de los pueblos indígenas", se desarrolló de agosto a octubre de 2011[48]. Marcó el reposicionamiento político del movimiento indígena a nivel nacional y regional. La marcha se decidió a consecuencia de la poca voluntad del gobierno por responder a la demanda de las organizaciones indígenas de tierras bajas y por la vulneración de sus derechos colectivos como el derecho a la consulta previa, libre e informada, entre otros[49]. Esto ocasionó un distanciamiento entre la CIDOB, organización matriz de los indígenas, y el gobierno nacional que repercutió en las organizaciones regionales a nivel departamental y local, reconfigurando el escenario político. Los asambleístas indígenas cruceños no quedaron al margen de este movimiento: muchos de ellos, como el chiquitano Rodolfo López, participaron de manera activa de la movilización indígena. Al mismo tiempo, llevaron el conflicto gobierno-movimiento indígena al ámbito legislativo departamental.

Surgió así otro escenario de tensión en el que el movimiento indígena se enfrentaba al que fuera su aliado durante el proceso constituyente, el MAS. Varios integrantes de la bancada indígena —Rodolfo López (chiquitano), Suby Picanerai (ayoreo) y Filemón Suárez (guaraní)— optaron por firmar una alianza con la agrupación ciudadana VERDES, una fuerza política históricamente opuesta a los intereses del movimiento indígena de Santa Cruz.

La alianza se sellaría con la elección del asambleísta chiquitano Rodolfo López como presidente de la asamblea departamental con el apoyo de la bancada de la agrupación ciudadana VERDES y el rechazo del MAS. Los indígenas, otrora aliados de los opositores departamentales y oficialistas nacionales, estaban ahora del lado de los oficialistas departamentales y se convirtieron en "enemigos" del partido de gobierno.

48 La movilización se inició en la ciudad de Trinidad el 15 de agosto y concluyó en la ciudad de La Paz el 19 de octubre de 2011.

49 El 7 de abril de 2010, el Presidente Evo Morales promulgó la Ley 005 que aprobó el protocolo de financiamiento de construcción de la carretera que uniría Villa Tunari, en el Chapare con San Ignacio de Mojos, en el Beni, sin que el gobierno haya consultado a las comunidades que se verían afectadas por ese proyecto. Efectivamente, el trazado de esta carretera prevé una división en dos partes del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) creado en 1965 y reconocido como territorio indígena en 1990, con un alto nivel de biodiversidad y donde viven tres pueblos indígenas: Yuracarés, Mojeño-Trinitarios y Chimanes (Informe de verificación de la Consulta realizada en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure TIPNIS. FIDH/ APDHB – Bolivia, 2013).

> La sesión, que se inició a las 19:45 y finalizó a las 21:00, tuvo como primera acción la elección de una directiva ad hoc que estuvo presidida por Delmar Méndez. En el acto, la secretaria de esa directiva transitoria, Rosie Marie Sandoval, dio lectura a la carta del ex presidente Alcides Villagómez (preso en Palmasola) que pidió la habilitación de su suplente, Janeth Méndez; luego se leyó la carta del 'vice' saliente, Alcides Vargas (que está prófugo), para que se habilitara a su sustituta, Nancy Arteaga. Ambas misivas se aprobaron por unanimidad. Posteriormente, el indígena Filemón Suárez propuso como presidente a Rodolfo López; otro representante de la agrupación Verdes sugirió como primera vicepresidenta a María Arias, secretario a José Luis Martínez y como primer vocal a Wilfredo León. Las mociones fueron aprobadas por los 15 asambleístas presentes (*El Deber*, 26.06.2011).

Rodolfo López, ex gran cacique de la OICH, fue posesionado el 25 de mayo del 2011 como el primer indígena en presidir un órgano legislativo departamental en el Oriente del país[50]. Sin embargo, este hecho histórico no respondía al reconocimiento del derecho de las minorías indígenas del departamento: era el resultado de un acuerdo político que garantizaba la gobernabilidad del partido en cuestión de gobierno.

En una evaluación de su gestión a la cabeza del legislativo departamental, López afirmó:

> … nos faltó una estrategia, no aprovechamos que yo era Presidente de la Asamblea. Faltó información. Faltó que sostengamos esas reuniones tratando de presionar en lograr algunos planes, programas o proyectos (entrevista a Rodolfo López).

Esta afirmación es compartida y reforzada por el ex cacique general de la OICH, José Bailaba:

50 Un caso similar ocurrió en el departamento de Tarija, donde Justino Zambrana, guaraní representante del Consejo de Capitanes de Tarija, ocupó la presidencia de la Asamblea Legislativa Departamental de Tarija.

> Hemos tenido debilidad en la parte técnica. Si no tenemos la parte complementaria (una cosa es lo político y otra cosa es el acompañamiento técnico) quedamos ahí. A ver ¿qué hago yo solito sin componente técnico? Para las discusiones, las interpretaciones de nuestra demanda. Si yo tengo mi asesor, mi equipo que me va acompañar, entonces estamos discutiendo de igual a igual (con los otros partidos o bloques). No hay política sin el complemento técnico. Mayormente todos los frentes tienen lo político y lo técnico en la mano. Entones, te arrinconan. Por eso rápidamente se optó para que él [Rodolfo López] sea Presidente de la Asamblea. Pero no lo hemos sabido aprovechar. Por eso, hablo de la parte técnica. No aprovechamos que él estaba de Presidente. De repente el oficialismo se ha aprovechado más que nosotros (entrevista a José Bailaba).

La elección de López no fue compartida por los asambleístas Rosmery Gutiérrez, del pueblo yuracaré-mojeño, ni Wilson Añez, del pueblo guarayo, que mantenían su alianza con el MAS. Sin embargo, un mes después de que López fuera posesionado, Rosmery Gutiérrez —que había recibido anteriormente el apoyo de la bancada del MAS para acceder a la asamblea— se acoplaba a la alianza que sus pares indígenas habían realizado con los VERDES.

> Lo más llamativo de la sesión, que duró dos horas, fue la presencia de la representante del pueblo yuracaré-moxeño, Rosmery Gutiérrez, que no solo dio quórum al flamante bloque de mayoría, sino que además se quedó con la presidencia de una comisión, cuando hace dos meses estaba en conflicto con los mismos actores políticos porque se negaban a posesionarla (*El Deber*, 31.07.2011).

Como ya se mencionó, la elección de Rodolfo López como presidente de la asamblea departamental llevó al desconocimiento y a la posterior revocatoria de su asambleísta suplente, Beatriz Tapanache, poniendo en tensión a la organización chiquitana que aplicó un proceso de revocatoria a Tapanache —como se verá más adelante— en el marco del reglamento de elección de representantes a la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz.

En el seno de la asamblea, esta alianza significaba que la agrupación VERDES reforzaba su presencia en el legislativo departamental, pudiendo así conseguir la deseada gobernabilidad al ver reducirse la bancada de oposición. Para

los representantes indígenas, esta alianza implicó la posibilidad de ocupar cargos importantes al interior del legislativo y del ejecutivo departamental, y también de contar con canales para responder a las demandas de las comunidades de construcción de viviendas sociales a través de la Ley departamental 37 del Fondo Indígena por la que la gobernación invertiría diez millones de bolivianos destinados a entidades privadas sin fines de lucro, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, entidades públicas y organizaciones sociales, para la ejecución de programas y proyectos de construcción y mejoramiento de viviendas que beneficiaran a los pueblos indígenas del departamento.

La gobernación mantuvo su política de relacionamiento con los pueblos indígenas del departamento con la creación de la Secretaría de Pueblos Indígenas el 25 de enero de 2012, a la cabeza del guaraní Ronald Gómez, nombrado por el gobernador Rubén Costas Aguilera.

> En realidad bajo esa secretaría tenemos diversos programas y proyectos que se vienen ejecutando. Recuerdo que empezamos el primer año con 7 millones de bolivianos, el segundo año con 11 millones de bolivianos, el tercer año empezamos con 17 millones de bolivianos y ahora estamos empezando con 31 millones de bolivianos (entrevista a Rodolfo López).

La Ley 51 de Organización del Ejecutivo departamental de Santa Cruz de 29 de noviembre de 2012, en su artículo 23 señala que las atribuciones específicas de la Secretaría de Pueblos Indígenas abarcan temas transversales vinculados a las reivindicaciones de los pueblos indígenas: recursos naturales, seguimiento ambiental, empleo, derechos indígenas, entre otros.

Algunas de estas competencias se encuentran en sintonía con la Constitución Política del Estado, como la implementación de políticas públicas, programas y proyectos que generen el acceso de los pueblos indígenas a los beneficios que generan las actividades mineras e hidrocarburíferas realizadas al interior de los territorios indígenas, el desarrollo de políticas públicas relacionadas al control seguimiento y monitoreo ambiental en territorios indígenas y la generación de planes, programas proyectos y acciones con los pueblos indígenas en la búsqueda de un desarrollo integral en armonía con la naturaleza y el medio ambiente.

En el caso de los derechos de los pueblos indígenas, la Secretaría tiene la tuición de promover el respeto y las garantías de los derechos humanos de los pueblos indígenas, prestando asesoramiento legal y técnico. Respecto al empleo y al desarrollo productivo, orienta y apoya técnicamente a las iniciativas productivas de las comunidades indígenas, así como promueve y ejecuta programas de promoción del empleo para los pueblos indígenas.

4. Reconfiguración del mapa político dentro de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz

4.1. Adecuación del estatuto autonómico departamental a la Constitución Política del Estado

Respondiendo al mandato de sus organizaciones, la bancada indígena cruceña entregó un proyecto de ley de adecuación participativa del estatuto departamental —aprobado en mayo de 2008— a la asamblea departamental, el 22 de septiembre de 2010. Pero este documento fue rechazado por su directiva ya que no representaba la posición de la agrupación VERDES. El 28 de marzo de 2012, la asamblea aprobó la ley departamental 029/2012 acerca de los mecanismos y procedimientos para la iniciativa legislativa ciudadana en la que dejó que se excluyera la reforma del estatuto autonómico del departamento. En este contexto, se desarrolló la discusión sobre la adecuación del estatuto en la que la bancada indígena tuvo un rol activo.

El periodo 2011-2012 encontró a una bancada indígena cohesionada. Varios asambleístas indígenas llegaron a ocupar espacios de conducción dentro del legislativo departamental[51] alcanzando cierta estabilidad para cumplir con sus funciones.

---

51 Por ejemplo, en la legislatura 2011-2012, los asambleístas indígenas ocuparon presidencias de comisiones al interior de la Asamblea: Rosmery Gutiérrez en la Comisión de Pueblos Indígenas; Filemón Suárez, en la Comisión de Educación, Salud y Política Social y Wilson Añez, en la Comisión Especial de Pacto Fiscal. En la legislatura 2013-2014, estas comisiones se mantuvieron a la cabeza de la bancada indígena: Suby Picanerai ocupó la presidencia de la Comisión de Educación, Salud y Política Social; Filemón Suárez la de la Comisión de Pueblos Indígenas y Wilson Añez la de la Comisión Especial de Pacto Fiscal, en respuesta a la alianza política entre los asambleístas y el partido oficialista a nivel departamental.

Sin embargo, este periodo se caracterizó por la poca producción de leyes a nivel departamental, hecho reconocido por el mismo gobernador del departamento, Rubén Costas[52]. En respuesta a aquello, la gobernación asumió como prioridad retomar el debate de la adecuación del estatuto autonómico a la Constitución Política del Estado, con lo que la tensión entre el oficialismo (VERDES) y la oposición (MAS) volvió al escenario de la asamblea legislativa departamental.

Se puso nuevamente en discusión la legitimidad del curul yuracaré-mojeño como una alternativa para llegar a controlar la asamblea y viabilizar las adecuaciones al estatuto departamental. En esta oportunidad, el conflicto no residía en el reconocimiento del representante indígena dentro de la asamblea; el problema se ubicaba al interior de la organización indígena. Finalmente, se desconoció a la primera asambleísta de este pueblo. A esto, se sumó el efecto de la movilización indígena a nivel nacional en torno al TIPNIS y las acciones del gobierno por debilitar la movilización durante el mes de abril de 2012, firmando acuerdos con las principales organizaciones indígenas del departamento de Santa Cruz, lo que llevó a los asambleístas indígenas a re-articularse en un nuevo escenario político que concluyó con la firma de acuerdos entre el MAS y las organizaciones indígenas CPESC, CANOB, parte de la COPNAG, la APG y la OICH que abandonaron entonces la movilización indígena.

Para José Carlos Vargas, investigador del CEJIS, en este contexto y luego de dos marchas indígenas (la 8ª y la 9ª), la organización chiquitana definió re-articularse con los otros pueblos indígenas del departamento. De esta manera, el 13 de septiembre de 2012 la OICH, a través de su directorio encabezado por José Bailaba, entregó su propuesta de estatuto autonómico departamental, cumpliendo el mandato con el que fueron elegidos los asambleístas indígenas. Este documento era una propuesta base para la discusión de los contenidos del estatuto departamental autonómico de Santa Cruz adecuados a la Constitución Política del Estado. Con este antecedente, la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz decidió crear la Comisión Especial de Adecuación Estatutaria[53]. Esta comisión inició un proceso de socialización del proyecto de estatuto elaborado

52 http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=68441

53 La Comisión Especial estaba a la cabeza de Rose Marie Sandóval Farfan y tuvo como vicepresidente al guaraní Filemón Suárez.

por la agrupación VERDES a través de encuentros territoriales en las provincias, que luego se convirtieron en eventos con organizaciones y sectores que así lo solicitaban, puesto que existía una seria oposición para que la Comisión desarrollara el proceso de adecuación sin la participación de las organizaciones afines al MAS (entrevista a José Carlos Vargas, CEJIS).

En la gestión 2013, la OICH asumió el mandato de re-articular a los pueblos indígenas de Santa Cruz a partir de la construcción de su propuesta de estatuto autonómico. Se promovió la conformación de la Comisión Técnica de los Pueblos Indígenas para la adecuación del estatuto; concluyó su trabajo presentando una propuesta a la Comisión de Adecuación en septiembre de 2013. Este periodo también se caracterizó por el interés de la bancada oficialista en resguardar la gobernabilidad que le daba su alianza con el Frente Amplio y con la bancada indígena.

En el proceso de discusión del proyecto de estatuto autonómico se ha observado, luego de un análisis de las propuestas presentadas por las organizaciones indígenas a la Comisión de Adecuación, que los representantes indígenas en la asamblea legislativa departamental apoyaron la posición de los asambleístas oficialistas en contra de su propia propuesta. El resultado fue un proyecto de Estatuto Departamental Autonómico de Santa Cruz que desconoce la existencia de los pueblos indígenas de Santa Cruz al eliminar la posibilidad de que el pueblo yuracaré tuviera una representación directa así como la elección de asambleístas provinciales en regiones indígenas del departamento mediante normas y procedimientos propios. El argumento de la agrupación VERDES se sustentaba en que la representación indígena y su elección por democracia comunitaria (normas y procedimientos propios) se limitaban al reconocimiento de los cinco curules. Aquello significaba desconocer la representación indígena en el marco de la democracia comunitaria. Llama la atención que ninguna de las organizaciones indígenas del departamento se haya pronunciado sobre este tema.

En contraposición, la propuesta de las organizaciones indígenas elaborada por la OICH y la APG proponía el incremento de los curules indígenas de cinco a seis, reconociendo un curul especial para el pueblo yuracaré y otro para el pueblo mojeño. Esta propuesta era una alternativa de las organizaciones indígenas para superar el conflicto por la representación del pueblo yuracaré-mojeño. Éste quizás, haya sido uno de los elementos que se destacó más en el contexto actual ya que presentaba una alternativa a la problemática referida

a la representación de un pueblo indígena cuya presencia fue limitada en la primera experiencia de participación étnica a nivel departamental.

4.2. El conflicto por el curul yuracaré-mojeño

En este periodo, los cinco pueblos indígenas retomaron el trabajo de proposición en el marco del proceso de adecuación del estatuto autonómico. Como ya se mencionó, el pueblo yuracaré-mojeño se encontraba en un conflicto interno por la titularidad de su representación:

> Existían muchas observaciones a la gestión de la asambleísta Gutiérrez, observaciones de las comunidades yuracarés cuestionaron su elección y la forma en la que ejerció el mandato. Por ello, firmaron un acuerdo con el bloque encabezado por David Pérez, para que la representación recaiga en un yuracaré y la suplencia recaiga en una mujer mojeña. Esto era totalmente diferente a la forma en la que se había elegido a Gutiérrez y su suplente, ya que ambos eran yuracarés (entrevista a José Carlos Vargas).

El 5 de septiembre del 2013, un nuevo representante del curul yuracaré-mojeño fue reconocido por la directiva de la asamblea departamental: se trataba de José Luis Blanco.

> La documentación que habilita como asambleístas departamentales representantes del pueblo yuracaré-moxeño a José Luis Blanco y su suplente, Teresa Terrazas, en remplazo de Rosmery Gutiérrez y de Roberto Carlos Cortez, fue derivada ayer a la Comisión de Constitución de la Asamblea Legislativa Departamental, lo que dividió opiniones en la bancada del MAS y en la de Verdes (*El Deber*, 5.11.2013).

José Luis Blanco afirmaba que él y su suplente "fueron elegidos de acuerdo con los usos y costumbres en una asamblea en la que participaron alrededor de 200 personas" (*El Deber*, 5.11.2013).

Ante esta situación, la asambleísta Rosmery Gutiérrez manifestó su desacuerdo con "la decisión del órgano electoral, porque lo han hecho políticamente. No voy a renunciar […] mi pueblo no me ha revocado" (*El Deber*, 5.11.2013).

El cambio de la representación yuracaré-mojeña significó reiniciar las pugnas para controlar la asamblea departamental y, de esta manera, postergar la aprobación del proyecto de estatuto autonómico. José Luis Blanco fue posesionado, lo que puso en riesgo los dos tercios de la agrupación ciudadana VERDES. Como era de esperar, el MAS apoyó la posesión del nuevo asambleísta. Ante esta situación, el oficialismo señalaba, a través de una de sus más importantes representantes, la asambleísta Rose Marie Sandoval, que: “lo ocurrido con la asambleísta Gutiérrez no es más que un ‘manoseo’ político hacia los pueblos indígenas” (*El Mundo*, 26.11.2013). Por su parte, el MAS recibió con beneplácito el reconocimiento del nuevo representante indígena; el asambleísta Edwin Muñoz “recibió con agrado la posesión de Blanco y se mostró confiado en que su partido hará prevalecer sus criterios a la hora de debatir los artículos del Estatuto Autonómico para su adecuación a la constitución” (*El Mundo*, 26.11.2013). Sin embargo, la inminente alianza entre el MAS y el nuevo representante yuracaré-mojeño se vio obstaculizada ya que, de manera repentina, José Luis Blanco dio su apoyo a la bancada de la agrupación VERDES, consolidando una alianza que garantizaba los dos tercios de la asamblea a dicha agrupación para mantener el control de la misma. Así, el proceso de discusión y aprobación del estatuto departamental se mantuvo en la “cancha” de la bancada oficialista.

En su afán por impedir la consolidación de la hegemonía de los VERDES en la asamblea, el MAS promovió la revocatoria de Juan Carlos Blanco y avaló la elección de Einar Moye. Según Moye, el 7 de octubre de 2013, en una asamblea del Concejo Indígena del Pueblo Yuracaré-Mojeño

> … se tocaron los puntos orgánicos y políticos. Bueno, y determinaron de revocar a Rosmery Gutiérrez y desconocer por la vía orgánica a José Luis Blanco, porque no fue electo, nunca hubo una asamblea (entrevista a Einar Moye).

Luego, el 23 de octubre, Moye fue elegido en asamblea como representante del curul yuracaré-mojeño.

> En el tema de los yuracaré-mojeños, Rosmery fue derrocada, José Luis Blanco también. Viene ahorita Einar Moye. Él va ser el tercer asambleísta en una

> gestión. Allí se nota claramente que su organización está débil (entrevista a Suby Picanerai).

Moye no ocultó su pertenencia al partido del MAS:

> Como le decía, en el 2012 hubo un congreso en Montero donde fuimos parte de este proceso, de la dirección del IPSP [MAS]. El IPSP es un escenario estratégico para poder realmente doblegar a los grupos de poderes económicos. Allí están todos los sectores sociales. Allí entró la hermana [Beatriz] Tapanache [ex asambleísta suplente de Rodolfo López] como vocera del MAS y yo entré en la comisión de ética del IPSP (entrevista a Einar Moye).

Esto muestra la forma en la que la oposición masista cooptó al representante del curul yuracaré-mojeño y a la organización de su pueblo:

> Desde allí [Congreso del MAS-IPSP] incidíamos por encima del gobernador, por encima de los alcaldes, por encima de los asambleístas, por encima de los dirigentes departamentales. Porque así lo dice el artículo 87 del IPSP nacional. Desde allí fiscalizábamos a nuestros asambleístas cuando estaba nuestra hermana Rosmery Gutiérrez, electa por el pueblo (entrevista a Einar Moye).

El caso yuracaré-mojeño muestra una radiografía de la forma en la que el sistema de partidos políticos se mantiene vigente a pesar del nuevo marco constitucional y jurídico que reconoce un sistema democrático plural con representación de minorías. La forma mixta de representación (comunitaria y representativa) a nivel departamental responde a intereses políticos y personales desde los partidos políticos así como algunos representantes de los pueblos indígenas, llegando a instrumentalizar el sistema democrático actual al someter el sistema de la democracia comunitaria al de la democracia representativa.

Para concluir este acápite es necesario poner como ejemplo lo observado en una asamblea indígena de nivel departamental a la cual asistimos: en ella pudimos presenciar un debate interno entre los dirigentes para decidir si apoyaban, o no, a un partido político de manera orgánica. Las opiniones estaban

divididas pero al final, por mayoría simple, la organización decidió apoyar al partido político. Más allá de esta decisión, y recordando a aquellos representantes indígenas que concluyen alianzas con diversos partidos políticos en el seno de la asamblea departamental, nos preguntamos: ¿A quiénes representan los dirigentes indígenas? ¿A su organización? ¿Al partido o a ellos mismos? Esta es una pregunta que deberá ser respondida por los pueblos indígenas y sus organizaciones.

5. Representación indígena e inclusión de las demandas dentro de las políticas públicas departamentales

El 27 de mayo de 2010 fue un día histórico para los pueblos indígenas de Santa Cruz. En la primera sesión de la nueva Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz, los representantes indígenas de los cinco pueblos se presentaron como la "bancada indígena"[54]. A criterio del asambleísta chiquitano Rodolfo López, la creación de la bancada indígena fue avalada por el gobierno nacional, luego de una negociación frustrada entre el MAS y el Frente Amplio:

> Evo [Morales] informó que el Frente Amplio pedía demasiado para cerrar la negociación, como la presidencia de la asamblea y dinero, situación a lo cual no accedió el Presidente [entonces] respaldó la creación de la bancada indígena como un derecho de los pueblos y señaló que se debería canalizar proyectos para sus pueblos del fondo *Evo Cumple* en coordinación con los municipios (Rodolfo López).

En la primera legislatura departamental de Santa Cruz, la directiva de la asamblea contó con la presencia de Antonia Iraigra, asambleísta guaraya electa por el MAS en la segunda vicepresidencia indígena, y a Rodolfo López en calidad de primer vocal.

54 En esa primera sesión, se eligió por consenso a la cabeza de la bancada indígenas al guaraní Filemón Suárez y al ayoreo Suby Picanerai con la tarea de revisar credenciales y documentos de los asambleístas. Asimismo, la bancada indígena definió no ser parte del Comité ad-hoc conformado por la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz para la elección de la directiva.

> Cuando se crea la asamblea, ellos no sabían ni cómo iban a empezar. Cómo iban a legislar hasta que sale la ley de autonomía y todo eso. Un poco, como que le ha costado acomodarse, organizarse (entrevista a José Bailaba).

Según Leonardo Tamburini, uno de los principales retos de la presencia de los representantes indígenas en la asamblea departamental era lograr una autonomía de acción política con el objetivo de responder a los mandatos organizativos para los cuales fueron elegidos, como una muestra de la aplicación de la democracia comunitaria en tierras bajas (Tamburini, 2011). Este mandato, que aún se mantiene en el discurso, se ha visto traspasado por un contexto político encabezado por los partidos políticos.

Al iniciar su mandato, los asambleístas indígenas del departamento de Santa Cruz desarrollaron una estrategia de acción basada en cinco ejes temáticos[55]:

Los cinco ejes temáticos de la estrategia indígena en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz

1. Adecuación del Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz. Este proceso debía ser encarado por los cinco pueblos indígenas y sus organizaciones, buscando alianzas con las organizaciones urbanas del Bloque Oriente y con representantes sociales al interior de la ALD (por ejemplo, Antonia Iraigra de la bancada del MAS y representante del pueblo guarayo), además de articularse con municipios que respondían a las organizaciones del departamento: Charagua (3 concejales de la APG); San Javier, Lomerío y Concepción (3 alcaldes y 6 concejales de la OICH); San Rafael (1 alcalde y 2 concejales de la OICH); San Matías (1 concejal de la OICH), y Pailón (1 concejal (suplente) de la CANOB). En el marco de la presentación de sus propuestas, se definió coordinar y articularse con los

(Continúa en la página siguiente)

55 Los puntos desarrollados fueron resultado de la primera reunión de coordinación de los flamantes representantes indígenas. El documento presenta la forma en la que los representantes indígenas plasmaron las prioridades de sus organizaciones, expresadas en sus mandatos orgánicos en un plan de trabajo. Dentro de este plan de trabajo, se desarrollaron no sólo temas que se vinculaban al debate sino también temas de alcance nacional como la consolidación de las autonomías indígenas.

(Continuación de la página anterior)

asambleístas indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional y con la comisión técnica política de la CIDOB, que en ese momento trabajaba la propuesta de ley marco de Autonomías y Descentralización. Se reconocía tres vías para adecuar el Estatuto: 1) estableciendo un capítulo de derechos de los pueblos indígenas en el Estatuto Departamental, así como en la Constitución Política del Estado. 2) mediante la transversalización de los derechos de los pueblos indígenas en todo el Estatuto Departamental. 3) combinando las dos opciones: es decir, incluir un capítulo de derechos de los pueblos indígenas y transversalizar.

2. Desarrollo legislativo departamental. Elaboración de leyes a nivel departamental: ley reglamento de debate de la asamblea legislativa plurinacional (composición y mecanismos en la toma de decisiones); ley marco de Autonomías y Descentralización; Estatuto Autonómico Departamental; ley electoral del departamento. Elecciones de vicegobernadores y sub-corregidores, y otras leyes relacionadas o que afecten a los pueblos indígenas.

3. Institucionalidad departamental de pueblos indígenas. Definir la estructura y denominación de las instancias (departamento, unidad, dirección departamental) de los pueblos indígenas, dimensionando su alcance. Transparentar los fondos con los que contaría la unidad y garantizar un presupuesto definido participativamente para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Conformación dependiente de manera directa de las organizaciones de cada pueblo indígena (APG, CANOB, COPNAG, OICH y CIPYM). Esta instancia debía mantener coordinación permanente con los 5 representantes indígenas y sus organizaciones. Su prioridad sería la de construir los planes territoriales o de desarrollo de los cinco pueblos indígenas, en los que se debería visibilizar la visión de los pueblos sobre desarrollo, vivir bien y vida digna.

4. Autonomía Indígena Territorial. Objetivo: garantizar su incorporación en el Estatuto Departamental que debía respetar las competencias asignadas en la CPE a la Autonomía indígena originaria campesina. Se debía trabajar una propuesta sobre las autonomías indígenas de los cinco pueblos de Santa Cruz.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

5. Mandato Orgánico. Cada uno de los asambleístas comprometía brindar informes de sus acciones y decisiones al interior de la ALD a sus organizaciones. Cada organización indígena debía establecer una instancia de evaluación y mecanismos de seguimiento a los asambleístas (procedimientos relativos a la evaluación, seguimiento y revocatoria de mandato). Los asambleístas indígenas, debían coordinar de manera permanente con asambleístas plurinacionales, asambleístas departamentales, alcaldes municipales y concejales orgánicos. Cada asambleísta debía respetar los principios establecidos en los procedimientos de elección y ejercer el derecho de consulta para la toma de decisiones. Los mandatos transversales para los asambleístas se enmarcaban en defender, consolidar y profundizar los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución Política del Estado y la normativa internacional; desarrollar una agenda legislativa en el departamento sujeta a una priorización con las organizaciones de cada pueblo y a una construcción colectiva y participativa, por las vías orgánicas; definir o adoptar posicionamientos consultados con las instancias orgánicas de cada pueblo.

Fuente: Memoria reunión de Asambleístas Indígenas de Santa Cruz, 27 de mayo de 2010.

La aplicación y el cumplimiento de estos mandatos, como el desarrollo en la construcción y validación del estatuto departamental de Santa Cruz o la creación de la secretaría de los Pueblos indígenas, fueron temas que los asambleístas y su movimiento priorizaron en un primer momento legislativo. Al mismo tiempo, se procuró definir la relación entre las organizaciones indígenas y sus representantes. Un informe presentado por los asambleístas chiquitanos Rodolfo López y Beatriz Tapanache a la CPESC y la OICH (2010) muestra la forma en la que se estableció esta relación durante el primer periodo de gestión. En relación con el bloque de asambleístas indígenas, que luego se constituiría en la bancada indígena, los representantes chiquitanos señalaban:

> Hasta antes de la Primera Sesión del Órgano Deliberativo Departamental en fecha 27 de mayo de 2010, se realizaron un total de 4 reuniones. El carácter de las mismas tenía como objetivo *consolidar la bancada indígena*, tomar

> posicionamiento respecto al *curul del pueblo yuracaré-mojeño y guarayo* que a un inicio la CDE no quería reconocer a ambos, se hizo las denuncias del caso ante los observadores de la OEA y se emitió por escrito nuestro respaldo a los mismos, así como también la bancada indígena emitió cartas a la CIDOB y CPESC para que tomen cartas en el asunto" (López y Tapanache, 2010; destacado nuestro).

Al encontrarse en un nuevo escenario en el que las reglas del juego se encontraban marcadas por la normativa administrativa, contrariamente a la vida desarrollada en sus organizaciones, una de las prioridades de los asambleístas indígenas era recibir capacitación en materia de gestión pública y administrativa.

En una evaluación del rol de los asambleístas indígenas en el departamento realizada por las personas entrevistadas en el marco de la investigación, encontramos elementos importantes desde sus organizaciones y bases. Así se expresan algunos guaranís respecto a sus representantes:

> El asambleísta está respondiendo a su organización, está viendo que se está haciendo los trabajos. Su debilidad sería que él se apegue a un partido político. Posiblemente no lo ha hecho, pero se ve a veces que se inclina más, bueno aunque ese es su rol, su rol es charlar con los partidos políticos porque ese es su rol como asambleísta. [Tiene que] buscar estrategias, cómo poder incurrir o conseguir algo. Entonces yo creo que si se ha desviado de esos principios ya es otra cosa (entrevista a Avilio Vaca).

> Él [Filemón Suárez] está metido en todas las reuniones a nivel nacional. Muy poco baja a la zona para explicar la forma de trabajo que tiene. La forma de encarar las necesidades del pueblo. Eso se desconoce un poco del hermano Filemón. Pero tenemos un representante. Eso es lo lindo, lo bonito. Siempre pensamos tener alguien a nivel departamental (entrevista a René Gómez, presidente de la Asamblea Autonómica de Charagua).

En el caso del pueblo chiquitano, José Bailaba expresa: "nuestra demanda central donde no se ha visto avance es en el tema de la adecuación del estatuto".

La revisión y el análisis de la adecuación del estatuto autonómico departamental a la Constitución Política del Estado y el conflicto por el curul yuracaré-mojeño fueron temas transversales durante la gestión de los asambleístas indígenas en su primera experiencia de ejercicio de la representación indígena a nivel departamental en el marco del Estado Plurinacional Comunitario. En ese contexto, se destaca la legitimidad con la que los representantes indígenas asumieron el mandato de representar a sus pueblos como resultado de un proceso de reflexión y construcción en lo práctico de lo que hoy podemos denominar democracia comunitaria de las tierras bajas.

Podemos caracterizar este proceso en dos momentos: uno constitutivo a partir del reconocimiento de la democracia comunitaria y las formas de representación indígena en la Constitución Política del Estado y la nueva normativa electoral; y otro con la construcción del procedimiento de elección y los mandatos de los representantes que se expresan en los reglamentos de elección presentados por los cinco pueblos indígenas del departamento para desarrollar la elección por normas y procedimientos propios.

Concluido el proceso de elección de representantes, llega el momento de analizar la gestión de los asambleístas indígenas. Este ejercicio debe partir de los mandatos orgánicos generados desde las organizaciones indígenas a nivel regional, supra-comunal y comunal para ejercer la representación política.

En el caso de los pueblos indígenas de Santa Cruz, estos mandatos se resumen de manera general en cuatro ejes: la consolidación de la visión de la autonomía departamental e indígena originaria de base territorial en la norma fundamental departamental, es decir el estatuto autonómico departamental; el desarrollo de normativa secundaría (leyes de desarrollo) a nivel nacional y departamental que favorezca a los pueblos indígenas a partir de la construcción de una agenda legislativa; la consolidación de una institucionalidad que acompañe estos procesos y garantice el desarrollo integral de los pueblos indígenas y, finalmente, la consolidación de espacios de control social y de participación en el ejercicio del mandato para defender, consolidar y profundizar los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución Política del Estado y en la normativa internacional para garantizar el cumplimiento de los mandatos orgánicos.

En este contexto, para evaluar el desempeño de la representación indígena departamental en cumplimiento de este mandato, podemos hacer una analogía

con el estudio desarrollado por Chávez (2013) y señalar que las trayectorias comunitarias de los representantes condicionan la expectativa de sus acciones políticas. El salto del ámbito comunal —en el cual se toman decisiones en asambleas o cabildos— a la forma de toma de decisiones en el seno de la asamblea legislativa departamental —con reuniones de bancada, comisiones, dinámica de mayorías y minerías, entre otros— puede ser un factor que frustre a los representantes debido a su lentitud. El resultado a temer es que el cumplimiento del mandato orgánico se vea seriamente afectado.

Por otro lado y manteniendo la comparación entre una de las primeras experiencias de participación indígena masiva en el Congreso, en los años 2002 a 2005 (Chávez, 2013) y la primera incursión de indígenas en el escenario legislativo departamental, en 2010, se observa que los asambleístas indígenas, en su aspiración por lograr mayores resultados en menores tiempos, han optado por desarrollar acciones de mayor impacto para las comunidades a partir de convertirse en gestores de proyectos de desarrollo (agua, electricidad, telecomunicaciones, etc.), dejando de lado otro tipo de demandas en el ámbito legislativo que requieren una mayor dedicación en función de la construcción de propuestas y de consensos al interior de las organizaciones que representan y con otros actores políticos para incluir los derechos de los pueblos indígenas en la normativa departamental.

En los años 2010 a 2013, los asambleístas indígenas solo participaron en la aprobación de cuatro leyes directamente relacionadas con los derechos indígenas y con el mandato orgánico: la Ley Especial Nº 25 del Régimen electoral para el pueblo mojeño; la Ley Nº 29 de Mecanismos y procedimientos para la iniciativa legislativa ciudadana; la Ley Nº 37 de Transferencia de recursos económicos para el mejoramiento y construcción de viviendas de los pueblos indígenas del departamento y la Ley Nº 51 de Organización del ejecutivo departamental.

Este limitado desempeño quizás se pueda explicar debido a la escasa producción de leyes por parte de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz que, durante el periodo mencionado, sancionó cuarenta leyes departamentales. Pero por otro lado, también revela la poca capacidad de incidencia de los asambleístas para proponer y posicionar temas de interés para las comunidades y sus organizaciones, a pesar de encontrarse en cargos de decisión como la presidencia de la asamblea o bien a la cabeza de comisiones especiales

como la Comisión de Adecuación Estatutaria. En el caso de la Comisión de Pueblos Indígenas, espacio en el que los asambleístas indígenas tienen la posibilidad de actuar con mayor independencia hacia la dinámica de los partidos políticos, el informe 2012-2013 de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz señala como única actividad la solicitud de implementación de la cuarta dirección al interior de la Secretaría de Pueblos indígenas presentada por la OICH. Aquello demuestra la poca capacidad para desarrollar acciones articuladas en función de su condición de fuerza política no partidaria al interior de la asamblea.

Respecto a la relación entre los representantes indígenas y sus organizaciones, eje central del mandato orgánico, la presencia de los asambleístas indígenas en la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz ha tenido un efecto en la fluidez de las relaciones que mantenían con sus organizaciones a nivel regional, supra-comunal y comunal. El mandato orgánico de construcción participativa y consulta previa, a casi cuatro años de gestión, se ha limitado a informes anuales sobre los proyectos que promueven los representantes indígenas en espacios de toma de decisiones como las asambleas de la OICH y de la APG.

Sin lugar a dudas, la presencia de representantes indígenas de los pueblos indígenas de Santa Cruz sin la intermediación de partidos políticos en la asamblea legislativa cruceña es un gran avance en cuanto al ejercicio del derecho de participación política. Sin embargo, al analizar los logros y avances para los pueblos indígenas y el desarrollo de sus derechos, se constata que aquellos siguen siendo muy limitados, ya sea por la injerencia de los partidos políticos, la búsqueda y consecución de intereses personales de los representantes indígenas o bien por la falta de voluntad política de los nuevos niveles del Estado autonómico para transversalizar estos derechos. Esta primera experiencia de representación indígena a nivel departamental nos deja como lección aprendida la necesidad de cualificar la representación a partir de fortalecer los escenarios, sean estos democráticos o no, en los que se define la representación de los pueblos indígenas y su futuro, consolidando un modelo de democracia plural y comunitaria que trascienda la elección, nominación o designación de los representantes a un instrumento en el cuál se construyan propuestas desde los pueblos indígenas para ejercer sus derechos y transversalizar lo plurinacional en todos los niveles de este nuevo Estado.

CAPÍTULO V

Democracia y participación indígena a nivel municipal

Al tratar de analizar la aplicación de las normas y procedimientos indígenas en las comunidades, es necesario detenerse en la forma en la que esta democracia se aplica a nivel municipal. Con la aprobación de la Ley de Participación Popular, se vivieron algunas experiencias de delegación del mandato a representantes indígenas que luego debían participar en las elecciones buscando el control del gobierno municipal. En este capítulo, analizamos algunos casos que ilustran este proceso; para ello, realizamos un recorrido histórico en torno a lo que significó la aplicación de la Ley de Participación Popular en las comunidades indígenas estudiadas al momento de elegir sus autoridades; también se ve la forma en la que éstas gestionaron y gestionan el mandato de sus bases, lo que se expresa en muchos casos en la gestión municipal y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Por otro lado, se analiza la presencia chiquitana en el municipio de San Antonio de Lomerío y la guaraní en el de Charagua; acá se constata que el espacio municipal se convierte en un escenario en el que los pueblos indígenas pueden expresar y desarrollar su lucha para conseguir sus derechos fundamentales, no solo en materia de participación política sino también en la autodeterminación expresada en las autonomías indígenas de base territorial o bien con la conversión de municipio a autonomía indígena originaria campesina. Por consiguiente, este capítulo intenta analizar la forma en la que se aplica la democracia comunitaria dentro del proceso autonómico establecido en la Ley de Autonomías y Descentralización.

1. Presencia guaraní en el Gobierno Municipal de Charagua

El municipio de Charagua es la segunda sección de la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz, en la región del Chaco cruceño. Se encuentra

ubicado al sur del Río Grande. Limita con los municipios de Cabezas, San José, Pailón y Roboré al norte; Boyuibe al suroeste; Puerto Suárez al este; Gutiérrez y Camiri al oeste y con la república del Paraguay al sureste. Tiene una extensión de 74.424 km², superficie que representa alrededor de 86% de la superficie de la provincia Cordillera (86.245 km²), constituyéndose en el municipio más extenso del país.

Está organizado en seis distritos municipales: Charagua Norte, al norte del municipio, compuesto por 25 comunidades; Charagua Centro, donde se encuentra la localidad de Charagua, las colonias menonitas de Pinondi, Durango y Casa Grande y algunas comunidades pobladas por migrantes quechuas y aymaras; al sur, Parapitiguasu, compuesto por once comunidades y varias grandes haciendas ganaderas; al este, el amplio distrito del Isoso, conformada por 25 comunidades del Alto y Bajo Isoso así como el Parque Nacional Kaa Iya, con su reserva de inmovilización, abarcando 3.448.736 hectáreas, con un alto valor ecológico; finalmente, el distrito de Ñembiguasu, un área despoblada y definida como reserva para la implementación de asentamientos humanos (Plan de Desarrollo Municipal Charagua, 2003: 3).

Este municipio alberga actores sociales muy diversos pero con predominio de población indígena guaraní asentada en las comunidades en varios de los distritos. Allí desarrollan actividades agropecuarias y responden a las características sociales y organizativas propias de su cultura. La población asentada en los centros urbanos, es decir en Charagua Pueblo y Estación Charagua[56], no es guaraní; se dedica a las actividades agropecuarias en las haciendas. También hay algunos asentamientos de migrantes procedentes del occidente del país que se dedican a actividades comerciales, no sólo en los centros urbanos sino también en los distritos indígenas; otros se dedican a actividades agropecuarias. Por otro lado, los colonos menonitas son agricultores y su actividad es relevante en el caso del distrito Charagua Centro. Todos estos grupos sociales tienen sus propias características organizativas, sociales y culturales (Plan de Desarrollo Municipal, 2003: 72).

Desde la perspectiva de las organizaciones comunales indígenas, en el municipio de Charagua se encuentran cuatro capitanías guaranís: dos de ellas fueron

---

56 Ubicada sobre la línea férrea que une Santa Cruz de la Sierra con Yacuiba, en la frontera con Argentina.

reconocidas como asociaciones comunales (Charagua Norte y Parapitiguasu). La Capitanía del Alto y Bajo Isoso (CABI) abarca 25 comunidades y la del Gran Kaipependi Kaarovaicho, 22. Estos son casos particulares pues han tramitado su personería jurídica como conjuntos, sin disgregar las comunidades. Por otro lado, la capitanía de Kaipependi Kaarovaicho tiene mayor presencia en el municipio de Gutiérrez; solo cuatro comunidades (Ibaviyuti, Kapiakuandi, Borevigua e Itayu) se encuentran en el territorio de Charagua: allí reciben atención en materia de educación, salud y otros servicios por el gobierno municipal y las instituciones del municipio de Charagua (Plan de Desarrollo Municipal, 2003: 73).

Respecto a la titulación de las tierras indígenas en la jurisdicción del municipio de Charagua, según el *Atlas de Territorios Indígenas Originarios de Bolivia* (2010), en el caso de la TCO Charagua Norte, de una demanda de 231.828,6 hectáreas se tituló a favor de las comunidades 109.206,6 hectáreas, es decir 47,1% de la demanda. En el caso de Parapitiguasu, de una demanda de 199.926,2 hectáreas, se tituló 137.606,8 hectáreas a favor de las comunidades, es decir 68%. En el caso de las comunidades del Alto y Bajo Isoso, de un total de 2.097.509,9 hectáreas demandadas, se tituló 554.093,5 hectáreas, es decir 26,4%. En el caso de la TCO Kaipependi Kaarovaicho, de un total de 63.609,1 hectáreas se tituló 63.607,9 hectáreas a favor de las comunidades, es decir 99,9%.

La base de la economía del municipio es la actividad agropecuaria. La estructura productiva y el uso del suelo revelan un claro predominio de la ganadería extensiva con un acentuado crecimiento de la actividad agrícola y el incipiente desarrollo de sistemas del riego. Los criterios utilizados para la estratificación socioeconómica son: a) para la actividad agrícola: la tenencia de tierras por unidad productiva y el tamaño de las áreas de cultivo; b) para la actividad pecuaria: la tenencia de tierras por unidad productiva y el número de cabezas de ganado. Estos criterios han permitido identificar la estructura predominante de utilización de tierras para uso ganadero y agrícola (Plan de Desarrollo Municipal, 2003: 88).

En la actualidad y en el marco del Estado Plurinacional, el municipio de Charagua se encuentra en proceso de transición hacia la autonomía indígena originaria campesina.

Según Albó (2012), la alcaldía de Charagua ha estado históricamente bajo el control del sector ganadero. Sin embargo, el escenario empezó a cambiar con

las elecciones municipales de 1995. En este periodo sólo existía una forma de postular candidatos en procesos electorales: a través de partidos políticos. Los pueblos indígenas organizados en la Asamblea del Pueblo Guaraní no tenían dicho derecho ya que la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas recién fue aprobada en 2004. Por ello se definió la alianza de los guaranís con el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Esta alianza llegó en segundo lugar, obteniendo 907 votos y dos concejales. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) ganó la elección, pero el alcalde se definió de manera indirecta: el concejal de Acción Democrática Nacionalista (ADN) se alió con la alianza MBL-APG y la alcaldía quedó en poder de esta última. Por primera vez, los guaranís irrumpieron en la alcaldía de Charagua, mediante una alianza con partidos políticos.

Cuadro 6
Estructura del Gobierno Municipal de Charagua, 1995

Alcalde	Origen y trayectoria	Fuerza política
Luis Saucedo	Oriundo del Chaco tarijeño, residente en el centro urbano. Ex ferroviario, maestro y profesor. Ex concejal y alcalde.	MBL (APG)
Concejales	**Origen y trayectoria**	**Fuerza política**
Avilio Vaca	Concejal suplente del alcalde. Guaraní de Parapitiguasu y futuro representante guaraní en la Asamblea Constituyente en 2006.	MBL (APG)
Crispín Solano	Guaraní de Masavi, Charagua Norte. Ex presidente del Comité de Vigilancia.	MBL (APG)
Rolando Gutiérrez	Oriundo de Charagua Centro.	MNR
Julián Segundo	Guaraní del Isoso, cercano a Boni "Chico" Barrientos[57].	MNR
Abelardo Vargas	Presidente del Concejo Municipal. Ex alcalde.	ADN

Fuente: Albó, 2012: 110.

57 Bonifacio Barrientos Cuellar, conocido como "Boni Chico", era el hijo de Bonifacio Barrientos Iyambae, cuyo apodo era "Sombra Grande". Asumió el liderazgo de la Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI) poco antes de la muerte de su padre en 1985. Fue el promotor de la constitución del primer distrito municipal indígena (1993), logró la co-administración del Parque Nacional Kaa-Iya (1995), además de crear la Fundación Ivi-Iyambae (1994). Fue senador suplente por el departamento de Santa Cruz en la legislatura 2006-2010. Murió por causas no aclaradas en julio 2014 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

En las elecciones municipales de 1999, la alianza entre la APG y el MBL no se repitió. Esto ocasionó que los representantes guaranís optaran por participar de manera individual en las elecciones municipales a través de partidos políticos. Así, Avilio Vaca y dos dirigentes guaranís de Charagua Norte y Parapitiguasu se aliaron con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR); un ex presidente de la APG y la isoseña Felicia Barrientos Cuellar, hija del ex capitán isoseño Bonifacio Barrientos (Sombra Grande), se aliaron con ADN. Cabe recordar que entonces (1997-2002), los partidos ADN y MIR estaban en el gobierno. El MNR sólo incluyó a un guaraní en su lista de candidatos; la Nueva Fuerza Republicana (NFR) a un isoseño; el MBL se alió con Santiago Méndez de Charagua Norte como candidato a alcalde. Concluida la elección, el MNR ocupó la alcaldía y la representación indígena llegó al concejo municipal con Felicia Barrientos Cuellar por ADN y Santiago Méndez de Charagua Norte. El resultado fue que el Gobierno Municipal quedó estructurado de la manera siguiente:

Cuadro 7
Estructura del Gobierno Municipal de Charagua, 1999

Alcalde(s)	Origen y trayectoria	Fuerza política
Nelson Egüez Gutiérrez	Oriundo del centro urbano. Jefe local del MNR. Alcalde solo en el año 2000.	MNR
Luis Roberto Vargas	Oriundo del centro urbano. Alcalde de 2001 a 2004.	ADN
Concejales	**Origen y trayectoria**	**Fuerza política**
Elia Marina Gutiérrez	Oriundo del centro urbano. Suplente del alcalde en el año 2000.	MNR
Felicia Barrientos Cuellar	Guaraní del Isoso, hermana de Boni Chico. Suplente del alcalde Egüez en 2001-2004.	ADN
Santiago Méndez	Guaraní de Charagua Norte. Ex presidente del Comité de Vigilancia	MBL
Luis Saucedo	Ex alcalde 1995-1999. Esta vez, primer concejal por el MNR	MNR
Rolando Arriaga Egüez	Emparentado con ganaderos del Isoso, donde vivió de niño.	NFR

Fuente: Albó, 2012: 111.

En 2004, para las elecciones municipales, ya había sido aprobada la norma referente a la participación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas (ver capítulo 2). De esta manera, se rompió el monopolio que tenían los partidos políticos sobre la postulación de candidatos en el marco de los procesos electorales. En este nuevo contexto, la APG presentó sus propios candidatos, sin alianza, con la sigla "APG Charagua Norte". Ganó las elecciones con 1.333 votos obteniendo dos concejales, es decir sin mayoría. Los otros tres concejales fueron: uno del MNR, uno del MAS, en este caso un guaraní isoseño, y uno de la agrupación ciudadana "Cambio Charagua", que representaba a la ex ADN. Así, la APG tuvo que aliarse nuevamente: primero con el concejal del MNR y de "Cambio Charagua", luego con el concejal del MAS. Claudio López, representante de Charagua Sur, fue el primer alcalde guaraní representando a la APG. La estructura del Gobierno Municipal fue la siguiente:

Cuadro 8
Estructura del Gobierno Municipal de Charagua, 2004

Alcalde	**Origen y trayectoria**	**Fuerza política**
Claudio López	Guaraní, representante de Parapitiguasu (Charagua sur). Ex presidente del Comité de Vigilancia.	APG
Concejales	**Origen y trayectoria**	**Fuerza política**
Modesta Elfi Yabita	Guaraní. Concejala suplente del alcalde. Esposa de un migrante colla. Representante de la Estación Charagua.	APG
Carlos Bazán	Guaraní. Representante de Masavi, Charagua Norte. Nueva generación de líderes.	APG
Filemón Suárez	Guaraní. Representante del Isoso, cercano al ***mburuvicha guasu*** Bonifacio Barrientos Cuellar (MNR).	MAS
Abraham Anivarro	Médico cochabambino, asentado hace 20 años en Charagua. Falleció y asumió su suplente Yenny Méndez, guaraní de Iyovi, Bajo Isoso.	MNR
Gustavo García	Representante de los residentes de Santa Cruz con apoyo especial de autoridades de la UAGRM. Retornó de Santa Cruz para presentarse a las elecciones.	CACHA

Fuente: Albó, 2012: 113.

En 2010, la elección municipal tuvo dos particularidades, en función de las nuevas reglas de juego establecidas en la Resolución 0363/2009 de la Corte Nacional Electoral. Primero, los alcaldes y concejales tenían que ser elegidos de manera separada y sin relación mutua: eso significaba que ya no existía la posibilidad que el primer concejal sea también candidato a alcalde. Segundo, el municipio de Charagua optó en 2009 por iniciar el proceso de conversión de municipio a "autonomía indígena originaria campesina" de acuerdo al artículo 291 de la Constitución Política del Estado.

La plaza fuerte de los VERDES era Charagua Centro. Su candidato a alcalde fue el guaraní Domingo Mérida Esteban, de la capitanía del Bajo Isoso. Domingo es ingeniero forestal y había apoyado a la capitanía del Isoso. Estuvo vinculado a ADN desde que era estudiante, pero en el periodo pre electoral de 2010:

> Domingo Mérida fue electo orgánicamente por las bases, pero fue desechado por el MAS como su candidato, el error fue muy bien aprovechado por el MNR, que luego de conversaciones con la CABI [Capitanía del Alto y Bajo Isoso] y CACHA [Cambio Charagua] hacen una alianza con los VERDES, proponiendo a Domingo como su alcalde. Esto explica cómo Domingo tuvo una alta votación en su comunidad y zona (entrevista citada en Albó, 2012: 32).

El último frente de peso, el MAS, también apostó por el Isoso. En 2004, ya había obtenido una sola concejalía con el isoseño Filemón Suárez.

Cuadro 9
Resultados de las elecciones municipales en Charagua, 2010

Cargo	VERDES/MNR %	MAS/IPSP %	APG/CHN[58] %
Alcalde	39	35,5	26,5
Concejales	40,6	33,4	26,0

Fuente: Albó, 2012: 135.

58 La sigla corresponde a la APG Charagua Norte.

Lo que más llama la atención de Albó (2012) fue el distanciamiento palpable entre la dirigencia del Alto y Bajo Isoso y los candidatos de la APG. Estos últimos no alcanzaron ni siquiera 6% de los votos en las comunidades guaranís mientras que el MAS y los VERDES consiguieron más de 50%. En algunos casos, surgieron enclaves específicos: en Masavi (MAS), Oquitas (MAS) y Saipurú (VERDES).

Para Albó, este resultado refleja la histórica oposición de los ava-guaranís con los isoseños[59]. Los isoseños provienen de una larga tradición de alianza con los partidos políticos más que con la APG. Por ejemplo, en las elecciones nacionales de 2005, Bonifacio Barrientos Cuéllar o "Boni Chico", capitán grande del Isoso, fue senador suplente por el partido Podemos. Los isoseños que llegaron al concejo municipal de Charagua eran allegados a "Boni Chico" y siempre participaron en la vida política a través de un partido y no a través de la APG: Julián Serrudo en 1996 con el MNR, Felicia Barrientos Cuellar con ADN en 2001, Filemón Suárez con el MAS en 2006. Concluida la elección de 2010, la composición de la alcaldía de Charagua fue la siguiente:

Cuadro 10
Estructura del Gobierno Municipal de Charagua, 2010

Alcalde	Origen y trayectoria	Fuerza política
Domingo Mérida	Guaraní de Rancho Nuevo, Bajo Isoso.	Verdes/MNR
Concejales	**Origen y trayectoria**	**Fuerza política**
Ezequiel Sánchez	Guaraní de la Brecha, Alto Isoso. Asesor del *mburuvicha guasu* Darío Ñandureza	MAS
Horacio Sambaquiri	Guaraní de Tarenda, Parapitiguasu. Asesor de la capitanía.	APG/CH-N
Ingrid Judith Salces	Presidente de la OTB del Barrio Oriental en Charagua Norte. Fue de "Cambio Charagua".	Verdes/MNR

Fuente: Albó, 2012: 138.

59 Sobre este tema, remitimos a Combès, 2005a.

Con esta estructura, para garantizar la gobernabilidad al interior del municipio, se requería la construcción de alianzas dentro del concejo municipal. Según Xavier Albó (2012: 139), el MAS y la APG empezaron a reunirse y acordaron que el concejal de la APG, Horacio Sambaquiri, fuera presidente del concejo municipal. Sin embargo, posteriormente, el MAS habría convencido a la dirigencia de la APG para que su primer concejal, Ezequiel Sánchez, ocupara este cargo. Según Albó (2012: 193), este acuerdo no agradó a Horacio Sambaquiri que se sintió personalmente afectado.

El 31 de mayo de 2010 fue posesionado el gobierno municipal. Durante la elección de la directiva, como parte del pacto, los concejales masistas votaron por Ezequiel Sánchez; por su parte, los dos concejales de VERDES votaron por Horacio Sambaquiri, develando la nueva alianza. Finalmente, Horacio Sambaquiri votó por sí mismo y luego votó por Ingrid Salces de VERDES como secretaria del concejo.

Sin embargo, en este caso no se trató de una alianza entre la APG y VERDES sino de una alianza personal entre Horacio Sambaquiri y esta agrupación. Así lo afirma la primera capitana de Charagua Norte, Ruth Yarigua:

> Ganamos, y resulta que él [Horacio Sambaquiri] cambia y obedece a los partidos políticos y nosotros lo habíamos enviado orgánicamente. Para nosotros eso hasta hoy en día hizo muy mal y creo que ahora hemos perdido la confianza en él y como guaranís nosotros cuando alguien traiciona a un pueblo nunca más vuelve a asumir. Hasta ahí se acaba la confianza aunque él sea joven (Ruth Yarigua, primera capitana, Charagua Norte).

Al igual que en el caso de Antonia Cuasase en San Antonio de Lomerío (ver más adelante), la actitud de Horacio Sambaquiri fue netamente personal. Cuando vio que la APG entregaría la presidencia del concejo al MAS, pactó con los VERDES; les dio la mayoría en el concejo y por tanto la gobernabilidad. A cambio, la agrupación le dio lo que buscaba, a saber el poder político a través de la presidencia del concejo.

Por supuesto eso implicaba la alineación de Horacio Sambaquiri a la línea política de la agrupación ciudadana VERDES. Esto significaba estar en contra de una de las principales demandas del pueblo guaraní: la conversión

del municipio en autonomía indígena de base municipal, aprobada mediante referéndum el 6 de diciembre de 2009. Así lo señala el capitán de Autonomía indígena de Charagua Norte:

> Horacio Sambaquiri fue concejal por Charagua Norte y en su momento estaba haciendo campaña por la autonomía indígena. Él era uno de los que ha promovido este proyecto del proceso autonómico. Y medio raro de que ya cuando se ganó por el sí a la autonomía en Charagua, de pronto cuando hemos iniciado este trabajo él se fue al otro bando, donde ahora no quiere saber. No sé por qué motivo será. Porque inclusive había resoluciones de las 30 comunidades de Charagua Norte, a través del gobierno municipal se financien recursos económicos. Él como presidente del concejo municipal nunca tuvo la voluntad de poner totalmente. Mientras con otro municipio, por ejemplo Gutiérrez, ellos con todo el concejo han financiado recursos económicos para este proceso que están llevando (Rubén Ortíz, capitán de Autonomía Indígena de Charagua Norte).

Esto demuestra que, a nivel municipal, la democracia comunitaria sufre de un doble problema de representatividad: al igual que en el nivel departamental, es propensa a depender de la lógica de la partidocracia; pero además, en el nivel municipal, la democracia comunitaria queda potencialmente subsumida a los intereses personales del representante. El hecho de sobreponer el interés personal del representante se agrava a nivel municipal porque no existen mecanismos de revocatoria de mandato reconocidos en este nivel.

La gestión municipal en el municipio de Charagua es evaluada a partir de la mirada de las comunidades. Éstas se caracterizan por ser críticas a la gestión por la cercanía del alcalde actual a la agrupación ciudadana VERDES que no expresa la realidad de la organización indígena la APG Charagua Norte y a la relación entre isoseños y avas:

> No ha cambiado nada, hemos tenido dos alcaldes guaranís. Los procedimientos, uno que viene a querer o ver cómo lo recibe el trato, no varían en nada, sigue lo mismo. Parece que el alcalde está ahí pero sigue el alcalde, pero lo que han cumplir son los mismos charagueños o *karai* de ahí y el alcalde asume eso. Además, aquí, en Charagua Norte como es todo por el MAS y el Isoso por el

> VERDES, viene de allá en todo su despacho se llena de puro isoseño. Parece que esos han tenido ese compromiso: si ganan los recibe así, esa es su gente. Con nosotros no ha cambiado nada, para acceder a la alcaldía, o ir a charlar, sigue lo mismo (Pablo Carrido, alcalde de la comunidad El Espino).

Por otro lado existe otra percepción que evalúa la gestión municipal a partir del cumplimiento de planes y programas de desarrollo que benefician a las comunidades.

> Él nos ha estado apoyando; no en la gran cosa pero hemos tenido apoyo del municipio. Una de las cosas es el colegio, el alumbrado público: son recursos que nos corresponde a nosotros pero mediante proyectos tenemos el alumbrado público, la apertura de calles que también mediante el municipio hemos sacado proyectos que es el proyecto de la Gobernación que viene a través del municipio (entrevista a comunario de San Lorenzo).

Con ambas miradas podemos señalar que la gestión municipal en el municipio de Charagua aún no ha podido articular la diversidad de visiones que se encuentran en el mundo guaraní del municipio. Aquello ha llevado a que la gestión municipal se caracterice por responder a las necesidades del grupo de poder político (partidos políticos) que, a su vez, responden a la alianza establecida entre guaranís avas o isoseños y los partidos políticos, reproduciendo las viejas disputas étnicas y políticas en procesos como la consolidación de la autonomía de Charagua en la que el municipio mantiene aún la visión de ser la entidad territorial que se vincula y relaciona con el Estado central.

2. Presencia chiquitana en el Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío

El municipio de San Antonio de Lomerío fue creado mediante la ley 1965, en marzo de 1999. Es la quinta sección de la provincia Ñuflo de Chávez, en el departamento de Santa Cruz. Limita al norte con el municipio de Concepción, la TCO ayorea de Zapocó y el río Nampurado; al sur con el río Zapocó y el río San Julián; al este con la provincia Velasco y al oeste con el municipio de

San Ramón. Según el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2007, el municipio de San Antonio de Lomerío se encuentra organizado en cuatro zonas: San Antonio, San Rosa del Palmar, El Puquio y San Lorenzo.

La jurisdicción del municipio se encuentra sobrepuesta a la del territorio indígena de la nación Monkoxi de Lomerío. Además se sobrepone a los planes de manejo forestal que poseen certificación internacional, por su manejo sostenible (Plan de Desarrollo Municipal, municipio San Antonio de Lomerío, 2003: 100).

Una de las particularidades de este municipio es la existencia de una unidad cultural indígena donde la totalidad de la población se reconoce como parte de la nación Monkoxi de Lomerío (*Ibíd.*). En 2006, fue titulado como TCO por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) con una superficie de 259.188,7205 hectáreas, con el título ejecutorial Nº TCO-NAL-000114 otorgado a nombre de la Central de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL), beneficiando a 29 comunidades indígenas.

Para entender el contexto político de San Antonio de Lomerío, es necesario tener presente la preponderancia de la población indígena de origen chiquitano en este municipio. Según el censo de 2001, 85% de las personas se auto-identificaban como chiquitanas. Según el censo de 2012, la población se incrementó en 2,99%, manteniéndose la mayoría indígena. Al interior del territorio existe un número reducido de migrantes (colonizadores) que se dedican al comercio.

Lacroix (2005) mostró cómo los chiquitanos de Lomerío utilizaron la Ley de Participación Popular a su favor para conseguir su autonomía política. Anteriormente ya hubo algunos intentos pero sin éxito. Por ejemplo, de Lomerío surgió la propuesta de convertir a la región en una provincia. Luego, a través de la Ley del Diálogo Nacional 2235 de 31 de julio de 2001 que reconocía la creación de los distritos municipales indígenas, el cantón se convirtió en distrito indígena. Sin embargo, aún dependía del municipio de Concepción.

Los chiquitanos de Lomerío tuvieron que esperar hasta 1999 para crear su municipio gracias a un pacto realizado entre los dirigentes de la CICOL con el alcalde de Concepción.

> Como estábamos de dirigente en ese tiempo, dijimos vamos a Conce [Concepción] con el que está ahorita de alcalde, es su sobrino [del entonces presidente

> Hugo Banzer]. Entonces tenemos que hablar a través de su sobrino para que de una vez se cree. Una tarde llegamos allá y hemos hablado con él. Como era nuestro amigo dijo, "ya ahorita lo llamo a mi tío". Lo llamó y le dijo "está bien, para tal fecha va a ser" le dijo. No dio vuelta. Pero su tío le había dicho que el alcalde tenía que ser de su partido. No importa le dijimos, lo que importa es que se cree (entrevista a Miguel García Chuvé, ex cacique de la CICOL).

Con el pacto entre la dirigencia de la CICOL y Acción Democrática Nacionalista (ADN), la organización indígena participó por primera vez en una elección municipal en 1999. El candidato para alcalde fue Rubén Suárez Choré, propuesto por la CICOL. La alianza le permitió ganar la alcaldía con el respaldo de dos concejales. En esa misma elección, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) obtuvo el segundo lugar y dos concejales. Finalmente el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), llegado en tercer lugar, consiguió un concejal.

Como resultado de las elecciones municipales de 1999, la alianza ADN-CICOL no alcanzó la mayoría en el concejo municipal para garantizar la gobernabilidad. Por ello, la CICOL estuvo obligada a recurrir a otro partido para conseguir la alcaldía: de esta manera, pactó con el MIR que obtuvo la presidencia del concejo municipal. En la disputa por controlar el gobierno municipal, en el segundo año de gestión municipal ADN rompió la alianza con el MIR y se alió con el MNR. Rubén Choré se mantuvo en el cargo de alcalde pero el MNR obtuvo la presidencia del concejo que recayó en Ángel Sumami. La disputa por el control del gobierno su mantuvo hasta 2003: en esa gestión ADN rompió la alianza con el MNR y pactó nuevamente con el MIR. Bajo esta nueva configuración de alianzas políticas, el MIR obtuvo la alcaldía a cargo de Antonio Surubí y Rubén Choré pasó a ocupar la presidencia del concejo municipal. Según Lacroix (2005: 367), este compromiso benefició a ambas partes: la CICOL obtuvo la creación de la quinta sección municipal de la provincia Ñuflo de Chávez y ADN vio en el proyecto de municipio un nuevo espacio electoral conquistado.

Para Lacroix, el periodo en que Antonio Surubí era alcalde fue el mejor de la gestión municipal: puso las bases para la construcción de un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), consiguió financiamiento y se realizaron muchas obras.

Cuadro 11
Resultados de las elecciones municipales en San Antonio de Lomerío, 1999
(Votos)

ADN (OICH)	MNR	MIR	UCS	Total
617	504	297	53	1.471

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, 2012: 242.

Antes de las elecciones municipales del año 2004, las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas fueron habilitados para participar en procesos electorales. El país vivía un proceso de polarización y agitación política con la llamada “guerra del gas”. El modelo de Estado neoliberal se estaba eclipsando y los temas de autonomía departamental y de asamblea constituyente se encontraban en el debate nacional, regional y local.

En esta oportunidad (2004), la OICH se postuló por primera vez para llegar al gobierno municipal de Lomerío con sigla propia y sin alianza. Sin embargo los resultados no fueron favorables: obtuvo el tercer lugar y sólo un concejal. El escenario era desalentador porque el rival político de la OICH, el MNR, logró la mayoría en el concejo con tres concejales. Esto permitió al MNR prescindir de alianzas para conseguir el control de la alcaldía. En palabras del actual primer cacique de la CICOL, Anacleto Peña, “esta fue la peor gestión para la organización a nivel municipal”.

Cuadro 12
Resultados de las elecciones municipales en San Antonio de Lomerío, 2004
(Votos)

MNR	MIR	OICH	ADN	Total
673	438	304	204	1.619

Fuente: Elaboración propia en base Tribunal Supremo Electoral, 2012: 305.

En 2010, la elección municipal tuvo dos particularidades. Primero, y como ocurrió en el caso de Charagua, el alcalde tenía que ser elegido de manera separada de los concejales. En segundo lugar, el Movimiento al Socialismo

(MAS) era el nuevo partido de gobierno: emergente, de base social diversa, y apegado a lo indígena.

En este contexto, se estableció una alianza entre la CICOL y el MAS debido a que el directorio de la organización indígena se declaró afín al partido. Así lo recuerda Anacleto Peña:

> Nosotros hemos declarado apoyar al proceso de cambio. Una cosa es estar al margen de lo que uno mismo ha construido. Con este sistema de gobierno, estamos viendo que está materializando lo que hemos propuesto en la Constitución Política del Estado (Anacleto Peña, cacique general de la CICOL).



Frontis de la sede de la CICOL en Lomerío.

Fuente: Equipo de investigación.

Además, la decisión de aliarse con el partido del MAS estuvo apoyada por la organización matriz, la OICH, a través de la resolución 01/2010. En dicha resolución, la OICH declaraba:

> **ASUMIR** el desafío de la participación electoral de manera estratégica en los municipios donde se encuentra el PUEBLO INDÍGENA CHIQUITANO para garantizar el triunfo, en función de ello, en los municipios de San Antonio de Lomerío, San Javier, Concepción, San Matías, Carmen Rivero Torres y Puerto Suárez, hemos decidido participar con la sigla del MAS. En los municipios de San Rafael de Velasco, Roboré, San Miguel de Velasco, Pailón, San Ignacio de Velasco hemos decidido ir con sigla propia como OICH. Esta definición no excluye las alianzas y pretende dar una institucionalidad que esté en concordancia con las políticas nacionales del proceso de cambio (Resolución Nº 01/2010, 14 de enero del 2010).

Al leer la memoria de la asamblea de la OICH realizada los días 13 y 14 de enero de 2010, se pudo identificar que la decisión de participar en las elecciones municipales en alianza con el MAS fue tomada de manera orgánica a nivel de la CICOL y sus 29 comunidades:

> Las elecciones del municipio se van a ir con la sigla del MAS por estrategia, ya que en Lomerío hay dos agrupaciones ciudadanas que quieren ir por el MAS, para no dejarlos es que no ha quedado otra alternativa que ir agarrados de la sigla del MAS, se ha sacado candidatos por cada zona, son 4 zonas y se ha elegido y validado en la Asamblea General, hasta el día de ayer señaló, hemos estado reunidos para definir nuestros candidatos, se mantiene la definición hecha en Asamblea Orgánica, en torno al candidato a Alcalde hay consenso, donde más problemas hubo fue en la elección de los candidatos a concejales (Nélida Faldín, cacique general de la CICOL en: Memoria de la Asamblea de la OICH, 13-14.01.2010).

En ese escenario, la CICOL socializó la conformación de una comisión política encargada de establecer el nexo entre la organización y la comisión política del MAS en la provincia Ñuflo de Chávez (Memoria de la Asamblea de la OICH). En ese mismo evento, Miguel Ípamo, responsable de dirigir la

comisión política territorial del MAS, explicó el trabajo realizado para consolidar la alianza MAS-CICOL:

> La comisión política trabajó en coordinación con la CICOL, hubo momentos difíciles para poder consensuar en la parte de candidaturas, pero luego de los análisis realizados se consiguió acuerdos, el territorio de Lomerío está estructurado en 4 zonas, se pudo dar la libertad de que cada zona elija a sus mejores representantes para que sean sus candidatos titulares y suplentes, tanto a nivel local como departamental (Memoria de la Asamblea de la OICH).

De esta manera, la plancha de candidatos de la alianza MAS-CICOL estuvo liderada por Miguel Ípamo y cinco candidatos a concejales.

Cuadro 13
Resultados de las elecciones municipales en San Antonio de Lomerío, 2010
(Votos)

MAS-IPSP (OICH)	IDL[60]	MIL[61]	Total
947	752	631	2.330

Fuente: Elaboración propia en base Tribunal Supremo Electoral, 2012: 378.

La alianza CICOL-MAS ganó la elección para alcalde y además obtuvo dos concejales: Miguel Soriocó y Antonia Cuasase. Sin embargo, los votos de los dos concejales eran insuficientes para tener la mayoría y, por tanto, la gobernabilidad dentro del concejo municipal. Por esta razón, necesitaban aliarse con algún concejal de otro bloque político. Sin embargo, por cuestiones netamente personales entre Antonia Cuasase y el alcalde Miguel Ípamo, la concejala se declaró independiente y opositora a su propia organización. Así lo expresa Anacleto Peña:

> Bueno, nuestra concejal del MAS que ha sido elegida de la misma organización nos traicionó como mujer. Después que se sentó en la silla del gobierno municipal, se olvidó de la organización. Después más tirado a declararse autónoma

60 Integración y Desarrollo para Lomerío.

61 Movimiento y Dignidad de los Pueblos Indígenas Originarios de Lomerío para el Desarrollo.

> siendo que fue la presidenta desde el comienzo, de la elaboración del estatuto, fue la presidenta del concejo autonómico. Se sentó en la silla, se sentó como concejal y dio la espalda a la misma organización. Esa fue la mala experiencia que tuvimos como organización. Hasta el mismo alcalde venía aquí a informar y decía que era la primera opositora en que el estatuto encamine (Anacleto Peña, cacique general la CICOL).

A diferencia del nivel departamental, en el nivel municipal la democracia comunitaria sigue funcionando a la vieja usanza: es decir que se practica, pero no está reconocida por el Estado, no está plasmada en la normativa electoral. Eso implica que no haya concejales ni alcaldes indígenas electos por normas y procedimientos propios. A consecuencia de ello, ningún mecanismo de revocatoria de mandato es reconocido en caso de considerar que el representante electo no está respondiendo a las expectativas de la organización que lo ha impulsado.

A nivel municipal, si una organización indígena planea tener representación en el legislativo y el ejecutivo municipal, tiene dos vías: aliarse con un partido político o una agrupación ciudadana, o ir de manera independiente con su propia sigla. Como se mencionó anteriormente, la CICOL se alió con el MAS.

Pese a la ausencia de reconocimiento de la democracia comunitaria a nivel municipal en la normativa vigente en el país, la CICOL eligió a los miembros de su "plancha electoral" mediante normas y procedimientos propios. Como señala Anacleto Peña:

> Para el ejercicio del gobierno municipal se eligió [a los candidatos de la plancha] primero dentro de la organización, dentro del consenso por aptitudes, por las cualidades que tienen las personas. No fue así que apareció un candidato y se propone y pide apoyo del pueblo, sino ha sido ganado de la confianza de la gente, de la población de que está por el lado orgánico (Anacleto Peña, cacique general de la CICOL).

Fruto de ese proceso de elección interna fue elegida Antonia Cuasase que fue la presidenta del Concejo Autonómico de Lomerío (2010).

Nunca hubo un proceso de revocatoria por parte de la CICOL. Como lo señala Diego Faldín, cuando un representante de una organización indígena es electo como autoridad para un municipio,

> …automáticamente hasta ahí llegó el mandato de la asamblea, porque desde el momento que él asume, tiene que asumir una responsabilidad de acuerdo a la ley, la ley de municipalidad. Entonces una asamblea lo puede observar, criticar, todo. Pero si quiere sancionarlo ya no puede porque ya no está dentro de la norma, de la ley electoral (Diego Faldín).

El presidente de la CICOL, al entender esta figura, afirma que

> …no se procedió a la revocatoria del mandato de la concejal porque creemos que es perder tiempo, porque podemos estar invirtiendo recursos y tiempo, mejor dejarlo ahí (Anacleto Peña).

Este caso es similar al del concejal Horacio Sambaquiri de Charagua, y refleja la interferencia de los intereses personales en la democracia comunitaria.

El primer año de gestión municipal fue de adaptación al nuevo Estado Plurinacional. Como lo señala Juan Soqueré, cacique de organización de la CICOL: "al principio no se ha visto la gestión". Esto se debió a la reconfiguración del Estado puesto los gobiernos municipales debían asumir las competencias desarrolladas en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Nº 031. "Cuándo él empezó justo hubo un proceso de transición, del sistema neoliberal y republicano al nuevo Estado". A Miguel Ípamo "le costó adecuarse a la nueva normativa porque se necesitaba mucha capacitación en el tema de la aplicación de las leyes. Se cambió el sistema, no era como antes" (Anacleto Peña).

Desde las bases, estos problemas fueron interpretados como una falta de liderazgo.

> A veces elegimos a la persona que tiene más formación. Pero a veces uno se equivoca. Él [Miguel Ípamo] es técnico en veterinaria. Pero tal vez no es para él la dirigencia. El alcalde es muy pasivo. Tiene ideas pero no lanza. Hemos dicho, puede ser que nosotros nos equivocamos. A veces hay cositas que mucho demoran sin dar solución (Ignacio García, del concejo de ancianos de Lomerío).

> También pensando que él nunca ha sido autoridad de la comunidad, siempre ha sido como empleado de las organizaciones o las instituciones, tal vez eso es lo que le hace falta a él (Rosa Chuvirú, comunaria de base de Lomerío).

Durante el tercer año, la alianza finalmente obtuvo la mayoría en el concejo municipal. Miguel Soriocó fue elegido presidente con los votos de Tomás Choré (ex presidente de la CICOL) y Alfredo Chuvirú.

Los proyectos que más se destacan dentro de la gestión municipal son, de acuerdo al concejal Choré, la gestión para la electrificación y la habilitación del servicio de telefonía celular e internet por 24 horas; la construcción de atajados y mini represas para el abastecimiento de agua potable a la población, la construcción de viviendas sociales con el apoyo del gobierno central y el apoyo a la autonomía territorial.

> Pocas relaciones con el gobierno. Dice que estamos perdiendo proyectos (Cecilia Aipi, comunaria de base de Lomerío).

> No se ve lo que ha hecho y es así que pensando que a él le falta mucho de poder dialogar con otras autoridades más competentes como las departamentales, nacionales, no tiene mucha influencia y eso es lo que me parece que ni lo conocen (Rosa Chuvirú, comunaria de base de Lomerío).

> No tenía relacionamiento hacia arriba [Gobierno nacional]. Hasta esta altura ya nos resta unos cuantos meses [para finalizar la gestión]. Recién al final de la gestión se dieron cuenta que hay que aprovechar que el gobierno actual [MAS] está dando la cobertura a los pueblos indígenas. Pero, cuando no hay esa relación, no hay coordinación con el gobierno central no podemos lograr nada. Pero, lamentablemente son los últimos meses que le resta (Juan Soqueré, cacique de organización de la CICOL).

> Yo pienso que cuando uno se alía con el MAS, aprovechando la coyuntura política, estando en función de gobierno, uno como político siempre quiere lo máximo de proyectos para las comunidades. Traer proyectos, empleo, desarrollo para sus comunidades. Sin embargo la alianza CICOL y el partido

> de gobierno, para San Antonio de Lomerío no han repercutido nada. Por la panadesa [falta de habilidad]), la debilidad o la poca visión política del señor alcalde. Entonces no ha traído absolutamente nada. Más bien en las comunidades la gente es todavía pacífica, indígena que todavía no se altera al momento. Pero siempre se escucha por las comunidades que es una autoridad inoperante. Y teniendo todo en su poder, en sus manos de traer proyectos del gobierno. Pero por ser masista no quiere acercarse a la Gobernación. Entonces ¿qué buscó el compañero? Solamente ser alcalde (Ángel Sumamaí, ex alcalde de Lomerío).

Luego de tres años de gestión municipal, las bases, el oficialismo y la oposición llegan a una evaluación común: el alcalde no supo desarrollar su gestión aprovechando el nivel de coordinación con otros niveles de gobierno (departamental y nacional) para llegar a obtener beneficios a favor de las comunidades. Esta afirmación que podría parecer catastrófica para la gestión municipal indígena, nos lleva a pensar en la necesidad de mejorar las condiciones de gestión pública al interior del municipio.

3. La autonomía indígena: ¿escenario para la aplicación de la democracia comunitaria?

No podemos cerrar este análisis sin antes desarrollar algunas reflexiones sobre la relación entre el proceso autonómico que vive el país y la aplicación de la democracia comunitaria. Es innegable que la base del Estado Plurinacional es el reconocimiento del pluralismo jurídico y político expresado en la democracia comunitaria, y el proceso de descentralización expresado en la consolidación de las autonomías departamentales, municipales, regionales e indígenas originarias campesinas. Por tanto, es preciso vincular la democracia comunitaria al proceso de consolidación de la autonomía indígena originaria campesina.

El tema es muy amplio y no pretendemos tratarlo en profundidad, sino simplemente examinar los casos de Charagua y San Antonio de Lomerío. Sobre estos casos, existe bastante información recopilada por instituciones como CEJIS o CIPCA. Lo que nos interesa en este acápite es centrar el análisis en la forma en la que se aplican los mecanismos de democracia comunitaria dentro de los procesos autonómicos en ambos municipios, y en sus limitaciones.

Según Plata, el espíritu de la Constitución Política del Estado es que la autonomía indígena originaria campesina sea el ámbito de aplicación de los derechos indígenas en el ejercicio de sus sistemas de políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión (Plata, 2010: 247). Para Zegada, la autonomía indígena es el espacio más adecuado para poner en práctica la democracia comunitaria, pues el derecho a la autonomía implica el auto-gobierno a partir de normas e instituciones propias de los pueblos indígenas (2011: 185). Por nuestra parte, si bien compartimos ambas apreciaciones, tampoco podemos perder de vista que, en el plano formal, se ha desarrollado una estructura normativa mediante la ley 031 o Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la ley 026 o Ley del Régimen Electoral que presentan "condiciones" que se erigen en obstáculos para el ejercicio de estos derechos y, por tanto, para desarrollar la pluralidad jurídica y política expresada en la democracia comunitaria dentro del proceso autonómico.

Nuestra afirmación se basa en el análisis del proceso autonómico encarado por las capitanías indígenas de Charagua Norte, Parapitiguasu e Isoso que hacen un total de 62 comunidades en el caso del municipio de Charagua, y por las 29 comunidades de la TCO de Lomerío en el caso del municipio de San Antonio de Lomerío. Ambos son procesos pilotos de autonomía indígena originaria campesina en las tierras bajas, aunque utilicen dos vías diferentes[62]. En el caso de Lomerío, los indígenas han escogido ir por la vía del "territorio ancestral", es decir apoyándose en el territorio reconocido por el Estado una vez concluido el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Esta vía es reconocida por la Constitución Política del Estado (art. 290) y es conocida como la "vía larga" para acceder a la autonomía, por tener que cumplir con al menos once pasos para llegar a consolidar la autonomía (Tamburini, 2013: 22). Estos pasos o requisitos están establecidos en la Ley Marco de Autonomías:

62 Además de las formas desarrolladas en el presente capítulo, la Ley Marco de Autonomías define que existe la posibilidad de crear distritos autónomos como autonomías "iniciales" y mediante la constitución de una región indígena (Ley Nº 031 artículo 44, numeral 3).

Pasos a dar para lograr la autonomía indígena

1. Trámite administrativo de conversión de TCO a TIOC;
2. Certificación del Ministerio de Autonomías de "territorio ancestral actualmente ocupado";
3. Consulta según normas y procedimientos propios;
4. Definición del padrón electoral para el desarrollo del referéndum;
5. La obtención del certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional;
6. La conformación del órgano deliberativo;
7. La creación de la Unidad Territorial;
8. El Control de Constitucionalidad;
9. La aprobación por normas y procedimientos propios del estatuto autonómico;
10. La convocatoria a referéndum para la aprobación del estatuto autonómico;
11. La conformación del gobierno autónomo indígena originario campesino.

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Título IV, capítulo I).

Por el contrario, Charagua escogió otra vía: la de la conversión de municipio a autonomía indígena originaria campesina, lo que implica convertir la entidad territorial municipal en una autonomía indígena originaria campesina sin alterar los límites de la jurisdicción territorial tradicional (el municipio). Esta vía es reconocida por la Constitución Política del Estado en su artículo 294, parágrafo II, que establece que, en este caso, debe desarrollarse un referéndum en los municipios en el que participe toda la población habitante de la jurisdicción municipal. Esta vía es considerada "corta" en el sentido que se mantiene la jurisdicción, los mismos órganos de gobierno, competencias y, sobre todo, la declaratoria de unidad territorial autónoma. Esto permite no requerir una ley expresa de creación de una unidad territorial, tal como lo establece el artículo 14 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Tamburini, 2013: 28).

Intentemos ahora vincular estos pasos con la aplicación de la democracia comunitaria. Ésta aparece en tres momentos similares en ambas vías, la "larga" y la "corta":

1. Cuando se procede a la consulta para el acceso a la autonomía según normas y procedimientos propios, es decir cuando se expresa el pueblo indígena sobre la autonomía;
2. Cuando se conforma el órgano deliberativo que se encargará de elaborar y aprobar el estatuto autonómico;
3. Cuando se aprueba el estatuto mediante normas y procedimientos propios.

Veamos el primer paso. Lomerío fue el primer territorio indígena que manifestó a nivel nacional su decisión de optar por la autonomía de base territorial:

> Este proceso histórico se produjo cuando la Asamblea Constituyente aún debatía en detalle y en grande la propuesta del nuevo texto constitucional; y los departamentos de la "media luna", especialmente Santa Cruz, procedían a impulsar la autonomía departamental y preparar el referéndum autonómico en medio de hechos de violencia perpetrados en espacial contra las organizaciones indígenas (Flores, 2013: 78).

En una entrevista realizada por CEJIS en 2013 en relación al proceso de autonomía indígena de base territorial en Lomerío, Anacleto Peña, cacique general de la CICOL, señalaba:

> La consolidación del territorio de Lomerío, es una aspiración histórica que ha sido una constante en la búsqueda de ocupar los espacios que ancestralmente nos pertenecen. Nosotros optamos por la autonomía de base territorial, porque el territorio titulado es más amplio que la jurisdicción municipal. Para el 2008, durante la realización de la Asamblea General de la CICOL, la TCO Lomerío proclama y declara como primer territorio indígena autónomo de Bolivia, apropiándose del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, este fue el inicio del proceso que da pie a la autonomía indígena en Lomerío (Citado en Roca, 2013: 88).

El caso de Charagua forma parte de la experiencia de once municipios que optaron por la conversión de municipio a autonomía indígena originaria. Estos son: Mojocoya, Huacaya y Tarabuco (Chuquisaca); Charazani y Jesús

de Machaca (La Paz); Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora (Oruro); Chayanta (Potosí). Según Albó, las capitanías de Charagua hicieron una "histórica alianza" el 31 de julio de 2009. La decisión de ir a la conversión de municipio a autonomía indígena fue tomada en una asamblea que reunió a tres capitanías: Charagua Norte, Parapitiguasu e Isoso (Plata, 2010: 266). El proceso se desarrolló de la manera siguiente:

> Las cuatro organizaciones guaranís de Charagua: Charagua Norte, Parapitiguazu y el Alto y Bajo Isoso, en fecha 31 de julio, plantean su decisión de manera conjunta de ir al referendo municipal del 6 de diciembre y proponer una nueva forma de gobierno ahora ya en función a sus normas propias y no bajo la política liberal ajena al pueblo guaraní, pero bajo la cual tuvo que participar con la finalidad de reivindicar su derecho de actor político y dar solución a sus principales demandas de desarrollo.
>
> A partir de esta determinación se cumplieron los requisitos previstos por ley, como el llenado de libros con firmas del 10% de patrón municipal, la Ordenanza Municipal del Concejo que solicite el Referendo Municipal a la Corte Departamental Electoral y la documentación correspondiente que acredite su condición de pueblos indígenas ante el Ministerio de Autonomías (Puerta y Arandia, 2010, citados por Albó, 2012: 124).

Cuadro 14
Resultado del referéndum sobre la autonomía indígena en Charagua, 2009 por distrito (Votos)

Distrito	Sí	No	Total válidos	Blancos	Nulos	Total emitidos
Charagua Centro	963	1.577	2.560	87	96	2.742
Charagua Norte	1.044	196	1.240	65	95	1.342
Parapitiguasu	659	260	919	43	20	982
Alto Isoso	531	493	1.024	90	43	1.157
Bajo Isoso	600	515	1.115	69	25	1.212

Fuente: Álbo, 2012: 125, con información de la Corte Nacional Electoral.

En ambos casos, el guaraní y el chiquitano, la decisión política de emprender el camino hacia la autonomía pasa por la aplicación de la democracia comunitaria. Sin embargo, existen diferencias fundamentales en cuanto al reconocimiento de la misma por parte del Estado.

En el caso de Charagua, la decisión de las capitanías guaranís debía ser ratificada mediante referéndum (una expresión de la democracia participativa). En consecuencia, por las características interculturales del municipio, la decisión de acceder a la autonomía asumida en el ámbito de la democracia comunitaria debe someterse primero a otra forma de democracia. El resultado del referéndum muestra características que, de alguna manera, inviabilizan el futuro del territorio en función a su gobernanza: del total de los votos en el referéndum, 54,7% de los electores apoyaron el "Sí" a la autonomía y 44,3% optó por el "No".

En el caso de Lomerío, al tratarse de un proceso anterior a la aprobación de la Constitución Política del Estado y de la Ley Marco de Autonomías, se encuentra pasando por una etapa de supervisión de la aplicación de las normas y procedimientos propios (democracia comunitaria). Esta supervisión se desarrolla en el marco del reglamento de supervisión del acceso a las autonomías indígena originario campesinas, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)[63], que depende del Tribunal Supremo Electoral. El proceso concluye con una resolución emitida por la sala plena del Tribunal Electoral Plurinacional que reconoce la aplicación de las normas y procedimientos propios. En otras palabras, la decisión asumida por el territorio para acceder a la autonomía de base territorial en aplicación de la democracia comunitaria debe ser reconocida por un órgano del Estado, desconociendo de esta manera las decisiones de las autoridades y los comunarios indígenas y sometiéndolas a la decisión de la jurisdicción electoral.

63 Los requisitos exigidos por el SIFDE para desarrollar la verificación de la aplicación de las normas y procedimientos propios son los siguientes: Fotocopia de la personería jurídica y/o acta de constitución de la Organización Indígena Originaria Campesina; fotocopia de actas de conformación de las máximas autoridades indígenas; fotocopia simple de carnet de identidad de las máximas autoridades originarias campesinas; breve referencia del pueblo indígena originario campesino, su territorio y población; referencia a la organización del pueblo indígena solicitante; relación sucinta de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (SIFDE, s.f.)

El segundo momento en el cual se aplica la democracia comunitaria es en la conformación del órgano deliberativo que se encargará de elaborar y aprobar su estatuto autonómico. En el caso de Charagua, el órgano deliberativo se denominó "asamblea autonómica" y en Lomerío, "asamblea indígena autónoma". La elección de los representantes indígenas en estos órganos se realizó aplicando normas y procedimientos propios. Sin embargo, como en el caso de la expresión de voluntad de acceder a la autonomía indígena, la elección de los asambleístas indígenas se encuentra condicionada a su reconocimiento formal por parte del SIFDE[64]. Esta situación supedita la aplicación de la democracia comunitaria, como expresión de la toma de decisión colectiva en el marco de un sistema político y jurídico propio otorgado por autoridades legítimas, a la validación de una instancia externa.

Cuadro 15
Mecanismos de conformación de los órganos deliberativos en Lomerío y Charagua, 2009

Lomerío (Vía Territorial)	Charagua (Vía Municipal)
A convocatoria de la CICOL, las comunidades miembros del territorio se reunieron los 13 y 14 de julio de 2009, en la comunidad de San Lorenzo, para llevar a cabo el "Primer Encuentro Autonómico Territorial de Lomerío", espacio orgánico, desarrollado en sujeción a normas y procedimientos propios. En este encuentro se conformó, por consenso de los representantes de las 29 comunidades, el órgano deliberativo de la nación Monkoxi de Lomerío que fue denominado "Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi del Territorio de Lomerío", en aplicación del artículo 275 de la Constitución Política del Estado. Para tal efecto, se designaron de acuerdo a normas y procedimientos propios a los asambleístas autonómicos territoriales indígenas, representantes de las 29 comunidades, quienes conformaron el Concejo Consultivo Autonómico Indígena. Los representantes (dos hombres y dos mujeres por comunidad) fueron posesionados formalmente por el Ministro de Autonomías el 20 de julio del 2009 con el mandato de construir de manera participativa el proyecto de estatuto de la nación Monkoxi de Lomerío.	El 30 de noviembre de 2010, se conformó y posesionó la Asamblea Autonómica Guaraní en Charagua con las y los representantes de las comunidades y de los centros urbanos.

(Continúa en la página siguiente)

64 Los requisitos exigidos por el SIFDE para desarrollar la aplicación de las normas y procedimientos propios de cada pueblo al momento de la elección de los miembros de sus órganos deliberativos son: Resultado del referendo extendido por el Tribunal Electoral Departamental o resultados del proceso extendido por el SIFDE; convocatoria a conformación de un órgano deliberativo, emitida por las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y de los órganos deliberativos de las entidades territoriales; normas y procedimientos propios de cada pueblo sujeto al proceso de verificación (SIFDE, s.f.).

(Continuación de la página anterior)

Lomerío (Vía Territorial)	Charagua (Vía Municipal)
Bajo el mandato otorgado en el marco de las normas y procedimientos propios, la Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi de Lomerío construyó el proyecto de estatuto autonómico en espacios tradicionales de toma de decisiones como las asambleas comunales, zonales y territoriales. Se concluyó y fue presentado al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia el 2 de agosto de 2009 en la ciudad de Camiri, acto que representa el reconocimiento de las máximas instancias del Estado a la decisión soberana de constituir una autonomía de base territorial en aplicación a la libre determinación de la nación Monkoxi de Lomerío.	Se procedió a la elaboración del estatuto de forma participativa con la respectiva socialización de los resultados en las comunidades de las cuatro capitanías guaranís y los dos centros urbanos, aprobándose en sesión del 15 al 17 de junio de 2012 y supervisados por el SIFDE dependiente del Tribunal Supremo Electoral.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente está la aprobación por normas y procedimientos propios del estatuto. En ambos casos, el cumplimiento de las mismas al momento de aprobar el proyecto de estatuto autonómico debe contar con la verificación del SIFDE. Además, la aprobación del proyecto de estatuto por normas y procedimientos propios no es suficiente: luego de concluir el proceso de control de constitucionalidad, se debe convocar a un referéndum (democracia participativa) para la aprobación del proyecto de estatuto autonómico (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, artículo 54, parágrafo II).

En los procesos de conversión de municipio a autonomía indígena, como el de Charagua, la decisión de optar por la autonomía indígena no sólo pasa por la toma de decisiones en el marco de la democracia comunitaria; también se aplican otras formas de democracia como la democracia participativa a través del referéndum. Al mismo tiempo, estos procesos se encuentran supeditados a la validación del Órgano Electoral Plurinacional, lo que significa que las definiciones de las autoridades originarias se encuentran supeditadas a la validación del Estado: por tanto, la decisión de las autoridades y de los pueblos se encuentra condicionada por el reconocimiento del Estado. En este contexto, la posibilidad de ejercicio de la democracia comunitaria en el ámbito de la autonomía indígena se ve limitada y supeditada, por el marco jurídico y por el Estado, a formas que no responden a las formas tradicionales de toma de decisiones: por consiguiente, se puede afirmar que el proceso para alcanzar la autonomía indígena no responde a la democracia comunitaria.

Aunque, como ya lo mencionamos, el Estado pretende “resguardar” y “precautelar” la democracia de toda injerencia externa, él mismo la limita mediante el control de sus órganos. Convierte así la elección de representantes indígenas en un mecanismo folklórico y accesorio, supeditado a mecanismos que pertenecen a la democracia participativa, como el referéndum.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación, presentamos algunas consideraciones que pueden ser asumidas como conclusiones así como un aporte para la discusión sobre la aplicación de la democracia comunitaria en el marco de la nueva Constitución Política del Estado y la legislación que define la aplicación del régimen electoral.

Si nuestra hipótesis inicial señalaba que "en la colisión entre los sistemas de democracia partidaria y comunitaria, el sistema de democracia comunitaria se ve limitado por una lógica política e institucional que impide el cumplimiento de los mandatos orgánicos de asambleístas, alcaldes y concejales en el departamento de Santa Cruz", al término del estudio, podemos decir que hemos encontrado elementos que la ratifican. Existe, de hecho, una lógica partidaria que limita en no pocos casos el ejercicio de la democracia comunitaria. Sin embargo, otros elementos nos permiten matizar esta conclusión y cuestionar algunos aspectos que hacen al actual sistema de democracia.

La ausencia de reconocimiento de la democracia comunitaria, con todos los elementos que la constituyen (asambleas, cabildos, etc.), confirma nuestra hipótesis inicial. El análisis del proceso constituyente desarrollado en el segundo capítulo ha permitido observar que, al momento de reconocer nuevas u otras formas de democracia, ha existido una pugna entre el modelo de representación de los partidos y las formas que podrían ser consideradas como democráticas desde las comunidades indígenas originarias. Esta pugna fue "resuelta" con la aprobación de la Constitución que ratifica el modelo de democracia representativa a partir de los partidos políticos. La democracia comunitaria se ha visto reducida y limitada a un mero proceso de elección, designación o nominación de representantes cuando, desde las comunidades,

significa la toma de decisiones en muchos más aspectos como la aplicación de la justicia, la solución de conflictos o el aprovechamiento y uso de recursos naturales. Por tanto, el modelo de democracia comunitaria reconocido en la Constitución no representa la pluralidad jurídica y política de las comunidades indígenas; se constituye en un mecanismo de elección de representantes y, por tanto, en un mecanismo más de la democracia representativa. Tal vez éste sea uno de los elementos que ayuden a entender por qué, luego de cinco años de su reconocimiento, la democracia comunitaria aún tiene problemas para su aplicación.

De la misma manera, en el marco del proceso autonómico, la democracia comunitaria sufre un desconocimiento implícito. Todas las decisiones asumidas en el ejercicio de las normas y procedimientos propios —es decir, en el ejercicio de la democracia comunitaria— son sometidas a un proceso de fiscalización y revisión por parte del Tribunal Supremo Electoral. De esta manera la democracia comunitaria como mecanismo para la libre determinación de los pueblos se encuentra en la práctica supeditada al reconocimiento de un órgano del Estado Plurinacional.

Finalmente, en el ámbito municipal, la democracia comunitaria no es reconocida. Como se vio en el estudio, no se elige alcaldes ni concejales de manera directa ni según normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas; por el contrario, éstos han tenido que someterse a la intermediación de los partidos políticos o agrupaciones ciudadanas. Así como no se reconoce la elección directa de autoridades a nivel municipal, tampoco se reconoce la revocatoria de mandato, característica de la democracia comunitaria. Esto se puede afirmar a partir del hecho que las organizaciones no pueden revocar a sus representantes, aún cuando fueron nominados por sus organizaciones. En este caso, la democracia comunitaria se encuentra sometida a la norma que sólo reconoce que sean los partidos políticos los que revoquen a sus representantes, y no las organizaciones indígenas.

El análisis de los casos estudiados ha permitido observar conflictos en el ámbito de la representación de los pueblos indígenas. Ésta se ha visto intermediada por partidos políticos, tanto a nivel municipal y como departamental; por tanto, estos indígenas responden a la lógica del partido político que les ha “prestado” su nombre. Por otro lado, en algunos casos, son los intereses

personales que han prevalecido sobre los del pueblo representado, como se ha constatado en el ámbito municipal. En el ámbito departamental, en el caso del problema de la representación del pueblo yuracaré-mojeño, tanto el partido oficialista a nivel departamental (VERDES) como el oficialista a nivel nacional (MAS) tomaron partido en el conflicto, llegando a promover el cambio de tres representantes del pueblo en un solo periodo. Esto es una clara muestra de la forma en la que los intereses políticos partidarios someten a las prácticas comunitarias y las instrumentalizan.

Así, en algunos casos, la "representación indígena" obedece a los intereses de un partido y no así a las propuestas y reivindicaciones del pueblo. Esto se constata también en la actuación de los asambleístas indígenas que, para poder ocupar cargos en la directiva de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz o garantizar su continuidad en los mismos, no responden al mandato orgánico programático de sus organizaciones y actúan de manera individual en función a sus intereses.

De la misma manera, en el proceso de aprobación del proyecto de Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz adecuado a la Constitución Política del Estado, se ha observado que los asambleístas indígenas han decidido apoyar el proyecto elaborado por la bancada oficialista (VERDES); pero esta decisión fue tomada en función de intereses personales. El resultado es que las organizaciones indígenas no han hecho prevalecer la inclusión de sus derechos en el proyecto de estatuto y no pueden definir una estrategia de incidencia a nivel del legislativo departamental. A la fecha, esta situación es una de las más criticadas por dirigentes, comunarios de base e instituciones que trabajan con pueblos indígenas, pues esta decisión tomada en términos de acuerdo político implica que el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel departamental haya sido limitado.

Si bien la normativa referida al régimen electoral permite a los pueblos indígenas de Santa Cruz formar una bancada indígena y actuar de manera corporativa al interior de la asamblea departamental, en la práctica esto no se ha conseguido. Los partidos políticos siguen presionando para ganar los votos de los representantes indígenas, restringiendo la posibilidad de que la democracia comunitaria y sus formas de representación incidan en un espacio de poder con características representativas. En la primera experiencia de representación

indígena a nivel departamental en la gestión 2010-2015, los representantes indígenas aún no han logrado conseguir la autonomía política ni fortalecer sus instituciones.

Finalmente, en el nivel municipal, la presencia de representantes indígenas no ha significado que las reivindicaciones máximas de las organizaciones indígenas como la consolidación de la autonomía sean promovidas. Tanto en Charagua —que desarrolla un proceso de conversión a la Autonomía Indígena Originaria Campesina— como en Lomerío —que desarrolla un proceso de consolidación de autonomía de base territorial—, la posición de los representantes de los gobiernos municipales y de otros grupos de poder es la de mantener la autonomía municipal. Esto nos muestra que las reivindicaciones indígenas con lógica comunitaria se ven limitadas por los intereses de los grupos que gestionan el poder desde una lógica de democracia representativa contraria a la reivindicación de autonomía.

Si bien estas observaciones nos permiten confirmar nuestra hipótesis de partida, nuestro análisis quedaría incompleto y parcial si no apuntáramos otros aspectos y otros factores que tienen que ver, a veces, con las mismas organizaciones indígenas y/o sus representantes.

Un primer punto es la (des)igualdad de género en la representación indígena. Analizada la composición de la bancada indígena departamental se puede observar una preponderancia masculina. Actualmente, todos los titulares son hombres y los cargos de suplencias recaen en mujeres. Aquello demuestra la falta de voluntad política desde las organizaciones indígenas para garantizar la presencia de mujeres indígenas en espacios de decisión; este es un fenómeno generalizado y no es exclusivo de los casos de estudio. De hecho, si de "normas y procedimientos propios" se trata, la participación política de las mujeres no es característica de la cultura de los pueblos guaraní y chiquitano. Al parecer, la inclusión de la temática de género en las agendas indígenas respondió a un llamado de agentes externos (ONG, Estado, etc.) y todavía no está enraizada en las sociedades indígenas. En cuestión de género, la igualdad de oportunidades en la democracia comunitaria quedó en el papel.

Por otro lado, no existen mandatos claros y concretos desde las organizaciones indígenas para sus representantes, lo que abre la puerta al incumplimiento de su papel y a la priorización de sus intereses personales.

De hecho, se ha podido observar que no existen mecanismos claros que permitan considerar los mandatos de los representantes como verdaderas obligaciones. Los mandatos existentes son expresados de manera muy general y no forman de manera articulada una agenda que permita que los pueblos indígenas se presenten como una alternativa en el escenario legislativo departamental. En este sentido, se ha visto que los representantes indígenas han perdido la conexión con sus organizaciones de base y han dejado de lado el mandato orgánico, respondiendo a los intereses de los partidos políticos tradicionales o emergentes (VERDES o MAS). Acá es necesario recordar que la propuesta de las organizaciones indígenas, elaborada por la OICH y la APG, mencionaba el incremento de los curules indígenas de cinco a seis, reconociendo un curul especial para el pueblo yuracaré y otro para el pueblo mojeño. Desde las organizaciones indígenas, esta propuesta representaba una alternativa para superar el conflicto por la representación del pueblo yuracaré-mojeño. Quizás ésta haya sido una de las contradicciones más destacadas en el contexto actual.

Sin embargo, existen otras contradicciones como la oposición de los mismos representantes indígenas a la elección de asambleístas provinciales en regiones indígenas del departamento mediante normas y procedimientos propios. La propuesta fue planteada por los asambleístas oficialistas, es decir VERDES, que sostenían que la representación indígena y su modo de elección mediante normas y procedimientos propios tenían que limitarse a los cinco curules. Aquello significaba desconocer la representación indígena en el marco de la democracia comunitaria. Llama la atención que ninguna de las organizaciones indígenas del departamento se haya pronunciado sobre este tema cuando aquello ocurrió.

El reconocimiento de la democracia comunitaria tenía como fin acercar el Estado a sus bases sociales, haciendo participar a los excluidos, a los indígenas, a aquellos que históricamente no han tenido lugar en el poder. Sin embargo, en la práctica es común que los dirigentes indígenas también estén afiliados a partidos políticos. Esto genera una pérdida de legitimidad en la representación de la organización indígena. Si bien, como hemos apuntado, existe una clara voluntad por parte de los partidos políticos de utilizar a los pueblos indígenas y sus representantes para ampliar su presencia en espacios territoriales determinados, también se constata el proceso inverso. No se puede decir que los pueblos indígenas son utilizados por los partidos políticos o viceversa pero,

de acuerdo a la coyuntura y el contexto político, se definen las alianzas y los acuerdos en función a los intereses de la comunidad o de los líderes políticos.

Sobre la base de estas observaciones, podemos concluir lo siguiente: Se constata que la democracia comunitaria como mecanismo para la toma de decisiones no es un concepto creado por los pueblos indígenas. Es el resultado del reconocimiento de un mecanismo alternativo para la elección de representantes con matices relacionados al mundo indígena a partir de la aplicación de las normas y procedimientos propios. Este análisis nos lleva a cuestionar el carácter "originario" de la democracia comunitaria, ya que no recoge las formas culturalmente adoptadas por cada pueblo para la toma de decisiones. Por otro lado, como ya lo señalaron otros autores para otros casos (en particular Zegada *et al.*, 2011 o Rojas *et al.,* 1994), podemos afirmar que, en el caso de los pueblos chiquitano y guaraní, las prácticas comunitarias desarrolladas por las organizaciones se debilitan en la medida que ascienden a niveles intermedios y más amplios. Las decisiones tomadas en las comunidades no tienen el mismo efecto cuando se aplican en otros niveles como los ámbitos municipales y departamental. Dicho de otro modo, los mecanismos que funcionaron y siguen funcionando a nivel comunal tal vez no sean los más adecuados para otros niveles como el municipal o el departamental, que también son ámbitos nuevos si de participación indígena se trata. En función de esta constatación es que proponemos a continuación algunas recomendaciones que, de ser tomadas en cuenta, podrían permitir una mejor y real aplicación de la democracia comunitaria.

Si bien la investigación nos permite cuestionar el carácter originario de la democracia comunitaria, no podemos pasar por alto que ésta práctica se ha enraizado en las comunidades y ha sido incluida en la Constitución Política del Estado y en la normativa específica que hace al régimen electoral a nivel nacional, departamental y municipal. Por ello, como una conclusión que invita al debate y la discusión de la pluralidad de los sistemas de democracia comunitaria dentro del Estado Plurinacional, apostamos por una nueva conceptualización de la democracia comunitaria entendida desde las tierras bajas como el ejercicio del derecho político que tienen los comunarios y las comunarias a definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico, es decir, reconocer la existencia de sistemas heterogéneos para la toma de decisiones.

Recomendaciones

De acuerdo al estudio que hemos realizado, consideramos válidas las recomendaciones siguientes que presentamos por ámbitos diferenciados.

A nivel departamental:

- Respecto a la representación de los pueblos indígenas en Santa Cruz, es necesario que las instancias encargadas de definir la composición del órgano deliberativo en el marco de la nueva legislatura 2015-2020 reconozcan a seis pueblos indígenas, otorgando su propia representación al pueblo mojeño. Esto permitirá superar la disputa entre mojeños y yuracarés.

A nivel departamental y municipal:

- Tanto en el ámbito de la asamblea legislativa departamental como en el municipal, se debe garantizar la equidad de género en la representación indígena. La simple alternancia de género no es suficiente: como quedó demostrado en la actual gestión legislativa departamental, sólo implicó que los cargos de suplentes sean ocupados por mujeres indígenas y los cargos de titulares por los hombres.
- Si la lógica del sistema democrático actual es incluir a representantes indígenas dentro de los espacios de toma de decisiones, a nivel departamental y municipal, es necesario pensar en modificar los requisitos constitucionales para la postulación de los candidatos o candidatas. Efectivamente, requisitos como el del servicio militar obligatorio —práctica que no forma parte de la cultura de algunos pueblos indígenas de tierras bajas como los ayoreos, tsimanes, sirionós o araonas entre otros— u otros procedimientos establecidos por el actual Órgano Electoral Plurinacional, condicionan la democracia comunitaria a un trámite burocrático, exigiendo la presentación de documentos orgánicos legalizados y protocolizados. Esto debería ser modificado por esta instancia, a partir de reconocer los criterios culturales de los pueblos indígenas originarios del país.

- Al momento de desarrollar la construcción de los mandatos orgánicos, los pueblos indígenas de Santa Cruz, a través de sus organizaciones, deben formular agendas específicas y concretas. Esto les permitiría un mejor control al ejercicio del mandato de sus representantes.

Finalmente, es para el nivel municipal donde queremos hacer una propuesta más concreta de política pública para dar una nueva dimensión a la democracia comunitaria, a través de la propuesta de modificación de la ley 482 sobre los gobiernos autónomos municipales.

Más allá de estas recomendaciones, la única alternativa viable para un real reconocimiento y aplicación de la democracia comunitaria deberá pasar por una reforma de la Constitución Política del Estado.

Propuesta de política pública: En busca del reconocimiento de la democracia comunitaria en las cartas orgánicas municipales

Introducción a la política pública

En el artículo 11 de la Constitución Política del Estado, la democracia comunitaria es reconocida como un sistema de gobierno paralelo a la democracia representativa y participativa:

> La democracia comunitaria se ejerce por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesino, entre otros, conforma a Ley.

Esta disposición también es reconocida por la ley 031/2010, o Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" en su artículo 12, donde se establece que "la forma de gobierno de las entidades territoriales autónomas es democrática, participativa, representativa y comunitaria"[65].

En dicha ley, este reconocimiento está plasmado en dos niveles: a) en la autonomía departamental y b) en la autonomía indígena originaria campesina[66]. A nivel departamental, el artículo 30 establece la elección de asambleístas departamentales indígenas de acuerdo a la democracia comunitaria: "Las y los representantes de las naciones y pueblos indígena

---

65 El subrayado es nuestro.

66 La autonomía indígena puede estar basada en un territorio indígena, en un municipio indígena o en una región indígena.

originario campesinos deberán ser elegidas y elegidos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios". A nivel de la autonomía indígena originaria campesina, el artículo 45 también reconoce esta forma de gobierno: "El gobierno autónomo indígena originario campesino estará conformado y se ejercerá por su estatuto de autonomía, sus normas, instituciones, formas de organización propias".

Hasta aquí se constata que, a través de la Constitución y de la ley 031/2010, se busca insertar a los indígenas en diversos niveles de gobierno.

Sin embargo, la ley 031/2010 no reconoce la democracia comunitaria en el marco de autonomía municipal con sus normas y procedimientos propios. Dentro de este marco, en la ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales ocurre lo mismo. En su artículo 24, parágrafo II, se señala que la democracia comunitaria es reconocida pero sólo en el nivel de la autonomía indígena originaria campesina. Se establece que "en los distritos municipales indígena originario campesino, las naciones y pueblos indígena originario campesino elegirán a sus autoridades por normas y procedimientos propios".

A nivel municipal, si una organización indígena decide tener representación en el legislativo y en el ejecutivo municipal, tiene que participar en las elecciones y ganar con voto universal y directo. La organización indígena está obligada a jugar bajo las reglas de la democracia representativa. Para ello, tiene dos vías: aliarse con un partido o una agrupación ciudadana o bien, de manera independiente, postularse con su propia sigla.

Así lo ejemplifican los casos estudiados en los municipios de Charagua y San Antonio de Lomerío (departamento de Santa Cruz). En ambos casos, las organizaciones guaranís y chiquitanas realizaron previamente una elección interna de sus candidatos según sus normas y procedimientos propios; luego se postularon para ser elegidos por voto universal y directo. La vía para presentarse al proceso electoral fue distinta en cada caso: en Charagua (provincia Cordillera), los guaranís se presentaron con una sigla propia mientras que en San Antonio de Lomerío (provincia Ñuflo de Chávez), los chiquitanos agrupados en la CICOL se presentaron en alianza con el MAS.

Ambos casos muestran que si bien se cumple el precepto constitucional de designar a representantes por normas y procedimientos propios, el acto de elegir a las autoridades se encuentra intermediado por formas de elección

características de la democracia representativa. Aquello implica no aplicar la democracia comunitaria por su desconocimiento a nivel municipal.

Al no reconocerse la democracia comunitaria, se pierde un mecanismo como la revocatoria de mandato, característico de esta forma comunitaria. Las comunidades indígenas, a través de sus organizaciones, están imposibilitadas de revocar a sus representantes electos. Por ejemplo, en el caso de Charagua, el único concejal que venía de la organización guaraní optó por declararse independiente: desconoció el mandato de su organización y desarrolló acciones en contra de las reivindicaciones del pueblo guaraní. Al no existir la revocatoria de mandato por incumplimiento de los mandatos orgánicos, hasta hoy, la organización indígena no ha podido invalidarlo. Una situación similar se reproduce en el caso del municipio de San Antonio de Lomerío donde uno de los dos concejales procedentes de la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío también se declaró independiente. Al igual que en Charagua, no se lo pudo revocar.

Estos son elementos que nos permiten sugerir el desarrollo de una política pública en función a la inclusión de la figura de la democracia comunitaria en las siguientes leyes:

- Ley 031/10: Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".
- Ley 482: Ley de Gobiernos Autónomos Municipales.

Estas leyes deben reconocer la democracia comunitaria en la autonomía municipal. Aquello no sólo implica la designación de autoridades según normas y procedimientos propios sino también la inclusión de formas de control social como la revocatoria de mandato.

1. Marco conceptual y principios

1.1. Marco conceptual

Pueblos indígenas

Son pueblos y naciones indígenas todas aquellas colectividades que existen con anterioridad a la invasión o colonización, que constituyen una unidad

sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idiomas y otras características comunes e integradas.

Democracia comunitaria
Es una forma de democracia ejercida por las naciones y pueblos indígenas originarios mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de los derechos colectivos según normas y procedimientos propios.

Entidad territorial
Es la institucionalidad que administra y gobierna la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y las leyes.

Autonomía
Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y las leyes. Esto implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y las leyes.

Autonomía municipal
Es la cualidad que tienen los municipios existentes en el país y aquellos que pueden crearse de acuerdo a ley a través de los órganos legislativos y ejecutivos, con independencia, separación, coordinación y cooperación. Esta cualidad es irrenunciable y solo se podrá modificar en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo.

Carta orgánica municipal
La carta orgánica municipal es la ley fundamental de la entidad autónoma municipal; es la norma que corresponde a la autonomía municipal, a través de la cual se perfecciona el ejercicio de su autonomía.

1.2. Principios

Accesibilidad
Las y los bolivianos así como las naciones y los pueblos indígenas tienen el derecho y gozan de igualdad de oportunidades para acceder a espacios de representación políticas en todos los ámbitos del Estado Plurinacional de Bolivia. En el caso de las naciones y pueblos indígenas, se respeta el acceso a los espacios de representación política en el marco de la democracia comunitaria.

Igualdad
Todas las bolivianas y los bolivianos, de manera individual y colectiva y sin ninguna forma de discriminación, gozan de los mismos derechos políticos consagrados en la Constitución Política del Estado y las leyes.

Pluralismo político
El sistema democrático del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce el pluralismo político a través de la democracia intercultural que establece la existencia de diferentes opciones políticas e ideológicas para la libre participación en procesos electorales plurales y transparentes. Este principio implica el reconocimiento de los sistemas políticos y las formas de democracia comunitaria de las 36 naciones y pueblos indígenas de tierras bajas y las 16 naciones originarias de tierras altas del país.

Participación indígena
Es el derecho que tienen las naciones y pueblos indígenas originarios a participar en espacios en los que se toman decisiones sobre su futuro y el desarrollo de sus espacios territoriales, además de participar en espacios de representación política en todos los niveles del Estado, en ejercicio de sus sistemas jurídicos y políticos reconocidos por la Constitución Política del Estado.

2. Objeto de la política pública

La presente propuesta establece los mecanismos para el reconocimiento de la democracia comunitaria en las cartas orgánicas municipales. Su fin es permitir el reconocimiento de la democracia comunitaria como un mecanismo para el acceso de los pueblos indígenas a espacios de representación municipal de acuerdo a normas y procedimientos propios en el marco del pluralismo político y el derecho a la participación política de los pueblos indígenas.

3. Objetivos específicos

La presente propuesta tiene como finalidad proponer cambios en la normativa nacional referida a la elección de representantes a nivel municipal para desarrollar la elección de representantes indígenas según sus normas y procedimientos propios en los órganos ejecutivo y legislativo del nivel municipal, así como la revocatoria de mandato de concejales y alcaldes.

4. Marco normativo

	Directa	General
Normativa legal	Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031.	Artículo 11 de la Constitución Política del Estado.
	Ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.	Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
	Ley de Régimen Electoral 026	Artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
	Reglamentos del TSE Ley de Régimen Electoral 026	

5. Competencias

Las competencias para la elaboración de la norma están ordenadas según las instituciones.

En primer lugar están las instituciones públicas que, por su naturaleza, tienen un grado de competencia directa. Se trata de la Asamblea Legislativa Plurinacional, los órganos ejecutivos y deliberativos a nivel municipal y el Tribunal Supremo Electoral nacional y sus departamentales. En el nivel público, también se encuentran instituciones con un nivel de importancia inferior a las mencionadas pero que sí podrían influir en la socialización mediante el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

También hay instituciones privadas que, a pesar de no ser parte del Estado, tienen un nivel de competencia directa por las actividades que realizan. Éstas son, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales que trabajan con la temática de derechos humanos de pueblos indígenas.

Además cabe tomar en cuenta a las organizaciones sociales beneficiarias de la reforma de las leyes. Son importantes no sólo por ser beneficiarias sino también porque deben ser quienes impulsen la implementación de las reformas propuestas. Estas son, por ejemplo: la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Organización Indígena Chiquitana (OICH), la Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano (CANOB), la Central Indígena del Pueblo Yuracaré – Mojeño (CIPYM) y la Central Originaria del Pueblo Nativo Guarayo (COPNAG).

Finalmente hay otras instituciones de competencia indirecta, como el Defensor del Pueblo.

6. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la política pública propuesta alcanza a las entidades del nivel municipal del Estado y a las comunidades indígenas existentes en las jurisdicciones municipales.

7. Programa de aplicación de la política pública

7.1. Líneas de acción de la política pública

a) Acciones previas para el cambio de política:
   - Socialización de las leyes: Ley del Régimen Electoral, Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

– Análisis de la aplicación de las leyes del Régimen Electoral, Marco de Autonomías y Descentralización.
– Alternativas de modificación a las leyes analizadas.

b) Elaboración de las propuestas de modificación a dichas leyes.

7.2. Ejecución y financiamiento

Actividades	Responsables
Socialización con los actores indígenas del departamento de Santa Cruz las modificaciones a las leyes de Régimen Electoral y de Descentralización y Autonomías.	Órgano Ejecutivo nacional. Ministerio de Autonomía y Descentralización. Órgano Electoral Plurinacional. Tribunal Supremo Electoral.
Fortalecimiento de los órganos deliberativos municipales para incluir dentro de las cartas orgánicas las modificaciones a las leyes mencionadas.	Gobiernos municipales.
Socialización de las cartas orgánicas donde se haya incluido la democracia comunitaria.	Órgano ejecutivo (nacional), Ministerio de Autonomía, Tribunal Supremo Electoral Nacional y departamental, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático y Gobiernos municipales.
Elaboración de materiales de difusión sobre el reconocimiento de la democracia comunitaria a nivel municipal.	Tribunal Supremo Electoral Nacional y Departamentales, Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.

Bibliografía

ACOBOL

2010 “En 25 años de vigencia de la Democracia Municipal, celebramos el incremento de la participación política de las mujeres (1985-2010)”. En: *Revista ACOBOL*, 4.

Albó, Xavier

2012 *El Chaco guaraní camino a la autonomía originaria: Charagua Gutiérrez y Proyección Regional.* La Paz: Ministerio de Autonomías - CIPCA.

2010 “Sentido de ‘naciones y pueblos indígena originarios campesinos’ en la CPE”. En: *Artículo Primero,* 20:20-27.

2008 *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.

Alem Rojo, Alfonso

2007 “La participación política en Bolivia: refundar en clave de pluralidad”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudio sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (13-42).

Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz

2013 *Memoria Anual 2012-2013.* Santa Cruz de la Sierra.

Ávila, Hernán

2009 *Nuevas sendas en la milenaria búsqueda del pueblo mojeño: Experiencias de su participación político-electoral en Mojos*. Santa Cruz: CEJIS - CPEM-B.

Bazoberry Chali, Oscar

2008 *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*. La Paz: CIPCA - U-PIEB.

CEJIS
2009 "El conflicto de septiembre". En: *Artículo Primero*, 19.

Céspedes, Marioly
2003 "Tacana (TIM II)". En: VVAA, *Sistema Jurídico Indígena. Diagnóstico en comunidades de los pueblos: Chiquitano, Mojeño-Ignaciano y Tacana*. Santa Cruz: CEJIS (147-205).

Chávez, Patricia
2012 *La presencia indígena en el legislativo. ¿De la colorida minoría a una gris mayoría?* La Paz: Gente Común.

Chuquimia Escobar, René Guery
2010 *La reconstitución del Jach´a Suyu y la Nación Pakajaqi. Entre el poder local y la colonialidad del derecho indígena.* La Paz: PIEB.

Combès, Isabelle
2014 *Kuruyuki*. Cochabamba: Itinerarios.
2005 *Etno-historias del Isoso. Chané y chiriguanos en el Chaco boliviano*. La Paz: IFEA - PIEB.
2005b "Capitanes Chiriguanos aliados en el Chaco boliviano (siglo XIX)". En: *Indiana,* 22: 129-145.
2004 "¿Con o sin dueños? Participación política y "democracia indígena" en el Chaco Boliviano". En: *T'inkazos,* 17: 119-129.
(s/f). "Los Chiquitanos". Santa Cruz de la Sierra (manuscrito inédito).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos
2011 "El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas". En: *Informe sobre la participación política de las mujeres en América Latina*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia y Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
2010 "Elecciones departamentales y municipales 2010". En: *Bolivia Plurinacional,* 2: 1-8.

Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz

2009 *Resolución de los cinco pueblos indígenas de Santa Cruz: "Ante el manoseo y postergación de nuestros derechos indígenas constitucionalizados"*. Santa Cruz de la Sierra (Documento).

2008 *Resolución de los cinco pueblos indígenas de Santa Cruz: "Nacimos libres y seremos libres"*. Santa Cruz de la Sierra (Documento).

Córdova Eguivar, Eduardo

2011 "Dilemas de la democracia en Bolivia. ¿Participación ("comunitaria") y representación ("liberal")?". En: Córdova, Eduardo (coord.), *Estado Plurinacional, institucionalidad y ciudadanía*. Cochabamba: Asociación de Estudios Bolivianos – CESU (15-34).

Díez Astete, Alvaro

2012 *Estudio sobre democracia comunitaria, elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia. Elecciones departamentales y municipales 2010.* La Paz: Tribunal Supremo Electoral - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Flores Gonzáles, Elba

2013 "Una mirada histórica. Autonomía indígena en el territorio Monkoxi de Lomerío". En: *Artículo Primero,* 20: 75-85.

2003 "Chiquitanos: Monte Verde y Lomerío". En: VVAA, *Sistema Jurídico Indígena. Diagnóstico en comunidades de los pueblos: Chiquitano, Mojeño-Ignaciano y Tacana*. Santa Cruz: CEJIS (57-146).

Flores, Mariano (ed.)

2010 *Atlas de Territorios Indígenas Originarios de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

García Linera, Álvaro; Marxa Chávez y Patricia Costas

2004 *Sociología de los movimientos sociales*. La Paz: Plural.

García Yapur, Fernando

2011 "La "idea" de la democracia (plural, radical e intercultural) en Bolivia". En: Córdova, Eduardo (coord.), *Estado Plurinacional, institucionalidad y ciudadanía*. Cochabamba: Asociación de Estudios Bolivianos – CESU (35-77).

Guillén, Jaqueline

2003 "Mojeño-Ignaciano". En: *Sistema Jurídico Indígena. Diagnóstico en comunidades de los pueblos: Chiquitano, Mojeño-Ignaciano y Tacana*. Santa Cruz: CEJIS (207-264).

Instituto Nacional de Estadística

2013 Bolivia. Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.
En: file:///Users/leonardo/Desktop/resultadosCPV2012.pdf

Lacroix, Laurent

2005 *Indigène et politique en Bolivie: Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative.* Tesis de doctorado en sociología. París: Université de París III Sorbonne nouvelle – Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.

Lema, Ana María

2014 Informe Final. Sistematización de información sobre temas campesinos indígenas de las tierras bajas de Bolivia a partir de la producción de publicaciones del PIEB, 2000 – 2010.
file:///Users/leonardo/Desktop/Sistematizacio%CC%81n%20investigaciones%20campesinas%20e%20indi%CC%81genas.pdf

2001 *De la huella al impacto. La participación popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez y Villa Montes).* La Paz: PIEB.

López Calera, Nicolás

2001 "Sobre los derechos colectivos". En: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, y Universidad Carlos III de Madrid, *Una discusión sobre Derechos Colectivos*. Madrid: Dykinson (17-46).

López, Rodolfo y B. Tapanache

2010 *Informe sobre la representación departamental del pueblo indígena chiquitano en la Asamblea Legislativa del departamento.* Santa Cruz.

Martínez Cobo, José

1981 *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas.* Washington DC.: Organización de Estados Americanos.

Martínez Espinoza, Manuel
2011 "Más allá del voto étnico: La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones. Fundamentos analíticos conceptuales para su investigación en América Latina". En: *Revista latinoamericana de Derechos Humanos,* 1: 59-87.

Monsivais Carrillo, Alejandro
2012 "Repensando la relación entre democracia y representación: Algunas propuestas para ampliar el canon democrático". En: *Perfiles latinoamericanos*, 41: 45-69.

Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
2006 *Refundar Bolivia para Vivir Bien. Propuesta para la Asamblea Constituyente*. La Paz: www.constituyentesoberana.org

Pacto de Unidad
2007 *Constitución Política del Estado. Propuesta consensuada del Pacto de Unidad*. Sucre. http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2007/06/45085.shtml

Patzi Paco, Felix
2013 "Ilusiones y desilusiones del "proceso de cambio". En: Patzi, Felix, *Democracia comunal, ¿Qué es?* La Paz: Quisbert (59-70).
2009 *Sistema comunal: una propuesta alternativa al sistema liberal*. La Paz: Vicuña.

Pereyra Ortiz, Mariella
2011 "¿Transregionalización política con matices verdes? Verdad y Democracia Social. Realidad, proyección, desafíos". En: http://es.scribd.com/Gobernabilidad/d/80199601-PNUD-transregionalizacion-con-matices-VERDES

Peruzzotti, Enrique
2008 "La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre la representación y la participación". En: *Debates en sociología*, 33.

Pifarré, Francisco
1990 *Los Guaraní Chiriguano, 2: Historia de un pueblo*. La Paz: CIPCA.

Plata, Wilfredo
2010 "De municipio a autonomía indígena. Los once municipios que transitan a la autonomía indígena originaria campesina". En: VVAA, *Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia.* La Paz: Fundación Tierra (247-272).

Reyes, Román (dir.)
2009 *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social.* Madrid– México: Plaza y Valdés - Universidad Complutense de Madrid.

Rivera, Silvia
1993 "Democracia liberal y democracia de ayllu". En: Miranda Pacheco, Mario (comp.), *Bolivia en la hora de su modernización*. México: UNAM.

Roca, Carla
2013 "Autonomía indígena territorial: un proceso en construcción". En: *Artículo Primero,* 20: 87-99.

Rojas Ortuste, Gonzalo
1994 *Democracia en Bolivia hoy y mañana. Enraizando la democracia con las experiencias de los pueblos indígenas*. La Paz: CIPCA.

Romero, Carlos; Carlos Börth y Raúl Peñaranda
2009 *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FBDM – FES/ILDIS.

S.a.
s.f. Proyecto de Estatuto Autonómico de Beni. En: http://www.bivica.org/upload/estatuto-autonomico-Beni.pdf.

S.a.
2010 Memoria reunión de Asambleístas Indígenas de Santa Cruz, 27 de mayo de 2010. Programa de Incidencia Política, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

S.a.
2003 Plan de Desarrollo Municipal de Charagua. Gobierno Autónomo Municipal de Charagua.

S.a.
2003 Plan de Desarrollo Municipal, Municipio San Antonio de Lomerío. Gobierno Municipal de San Antonio de Lomerío.

Sartori, Giovanni
2001 *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros.* México: Taurus.

Schavelzon, Salvador
2012 *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CEJIS – Plural.

Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
s.f. "Reglamento de supervisión del acceso a las autonomías indígena originario campesinas. Ayuda memoria". En: http://www.oep.org.bo/archivos/sifde/aioc/AYUDA%20MEMORIA.pdf

Sousa Santos, Boaventura
2010 *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur.* La Paz: Plural - CESU/UMSS.

Tamburini, Leonardo
2013a "Bolivia Censo 2012: Algunas claves para entender la variable indígena". En: http://servindi.org/actualidad/94399, consultado el 30.08.2014
2013b "Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas". En: *Artículo Primero*, 20: 11-31.
2011 "Curul yuracaré–mojeño en Santa Cruz: la asamblea con rostro indígena". En: http://cejis.org/web-version-2012/node/307, consultado el 16.05.2014.

Tapia, Luis
2009 "Lo político y lo democrático en los movimientos sociales". En: Tapia, Luis (coord.), *Democracia y teoría política en movimiento*. La Paz: CIDES UMSA – IDR (109-122).

Terceros, Elva
2002 *Lomerío. La demanda de un pueblo y el proceso legal*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Tribunal Supremo Electoral (TSE)
2012 *Atlas electoral de Bolivia, tomo III: Elecciones municipales, 1985-2010*. La Paz: TSE.

Valencia, Pilar e Iván Égido
2010 *Los pueblos indígenas de las tierras bajas en el proceso constituyente boliviano*. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia
s.f. *"Vicepresidente expone seis puntos clave del proceso de cambio en Bolivia"*. En: http://www.vicepresidencia.gob.bo/Vicepresidente-expone-seis-puntos Consultado el 11.07.2013.

Yrigoyen Fajardo, Raquel
2010 *Pueblos indígenas: Constituciones y reformas políticas en América Latina.* Lima: ILSA – INESC – IIDS.

Zegada, María Teresa; Claudia Arce; Gabriela Canedo y Alber Quispe
2011 *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano.* La Paz: Muela del Diablo editores – CLACSO.

Zegada, María Teresa y Jorge Komadina
2014 *El Espejo de la sociedad. Poder y representación en Bolivia.* La Paz: Plural.

Prensa consultada

Eju.tv
"Pueblos indígenas que lucharon por la autonomía exigen respeto al curul del pueblo mojeño, inician huelga de hambre". 15 de julio de 2011. Disponible en: http://eju.tv/2011/05/pueblos-indgenas-que-lucharon-por-autonoma-exigen-respeto-a-curul-del-pueblo-mojeo-inician-huelga-de-hambre/

El Deber
"Resultados no garantizan 2/3 en Asamblea". Santa Cruz, 6 de abril de 2010. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

"Exaliados en la Asamblea están enfrentados; el MAS aprovecha". Santa Cruz, 30 de junio de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

"Buscan inhabilitación de la suplente de Rodolfo López". Santa Cruz, 4 de agosto de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Entrevista a Emigio Poiché, en: "Buscan inhabilitación de la suplente de Rodolfo López". Santa Cruz, 4 de agosto de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Entrevista a Beatriz Tapanache, en: "Buscan inhabilitación de la suplente de Rodolfo López". Santa Cruz, 4 de agosto de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

"El pleito por curul yuracaré-mojeño divide a la Asamblea". Santa Cruz, 5 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.eldeber.com.bo/el-pleito-por-curul-yuracare-moxeno-divide-a-la-asamblea/130904222546

El Día

"Los dos tercios de Verdes tambalean en la Asamblea". Santa Cruz, 1 de octubre de 2013. Disponible en: http://eldia.com.bo/index.php?c=&articulo=Los-dos-tercios-de-Verdes-tambalean-en-la-Asamblea&cat=150&pla=3&id_articulo=128488

Los Tiempos

"Alianza en la asamblea cruceña prepara leyes". Santa Cruz, 1 de agosto de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Página Siete

"Contradicción jurídica agrava conflicto por escaño indígena". La Paz, 12 de mayo de 2011. Recuperado de Cd del Servicio de Información Ciudadana (SIC) del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Anexos

Anexo 1
Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha
Asambleístas departamentales indígenas		
Einar Moye	Asambleísta departamental titular por el pueblo yuracaré-mojeño	20.01.2014
Rodolfo López	Asambleísta departamental titular por el pueblo chiquitano	16.01.2014
Suby Picanerai	Asambleísta departamental titular por el pueblo ayore o	20.01.2014
Wilson Añez	Asambleísta departamental titular por el pueblo guarayo	20.01.2014
Chiquitanos		
Anacleto Peña	Cacique general de la CICOL	21.02.2014
Diego Faldín	Ex cacique de participación ciudadana de la OICH	20.02.2014
Narciso Roca	Ex cacique general de la OICH	20.02.2014
Nélida Faldín	Asambleísta departamental suplente chiquitana	21.02.2014
Ramón Paz	Primer cacique y fundador de la OICH	21.02.2014
Ronald Zeballos	Concejal chiquitano de San José de Chiquitos	20.02.2014
Yamile Añez	Secretaria de economía y desarrollo de la CIBAPA	21.02.2014
José Bailaba	Ex cacique general de la OICH	08.05.2014
Ángel Sumamí	Ex alcalde de San Antonio de Lomerío	03.04.2014
Cecilia Aipi	Comunaria de Lomerío	02.04.2014
Ignacio García Chuvé	Integrante del concejo de ancianos de Lomerío	02.04.2014
Juan Soqueré Chuvé	Cacique de recursos naturales de la CICOL	02.04.2014
Pedro Rodríguez	Comunario de Lomerío	03.04.2014

Nombre	Cargo	Fecha
Reynaldo Góngora	Vicepresidente del consejo consultivo autonómico de Lomerío	03.04.2014
Rosa Chuvirú	Comunaria de Lomerío	02.04.2014
Tomás Choré	Concejal de San Antonio de Lomerío	03.04.2014
Guaranís		
Avilio Vaca	Primer capitán Parapitiguasu	28.01.2014
Alfonso Guzmán	Ex *mburuvicha* de educación de Charagua Norte	30.01.2014
Carlos Ortega	Segundo capitán de Charagua Norte	31.01.2014
Celso Padilla	Ex presidente de la COICA	28.01.2014
Domingo Julián Torrico	Presidente de la APG	28.01.2014
Domingo Mérida Esteban	Alcalde de Charagua	31.01.2014
Edith Ruiz	*Mburuvicha guasu* del Alto Parapetí	28.01.2014
José Núñez	Sub-alcalde de Charagua	30.01.2014
José Yamangae	*Mburuvicha* de tierra y territorio del Alto Parapetí	28.01.2014
Osman Domingo Vela	Asambleísta de la Asamblea Autonómica de Charagua	30.01.2014
René Gómez	Presidente de la Asamblea Autonómica de Charagua	30.01.2014
Rubén Ortiz	*Mburuvicha* de autonomía indígena de Charagua Norte	31.01.2014
Claudio Castro	Presidente de la liga de deportes de Charagua	16.04.2014
Manuel	Comunario de Machipo	21.04.2014
Lidio Meriles	Secretario de recursos naturales, capitanía Takovo Mora	21.04.2014
Ervin	Primer capitán de San Lorenzo	16.04.2014
Napoleón Agustín	Comunario de San Lorenzo	16.04.2014
Nicolás Pereira	Secretario de recursos naturales del Concejo de Capitanías Guaranís de Santa Cruz	22.04.2014
Pablo Carrido	Alcalde de la comunidad El Espino	15.04.2014
Rafael	*Mburuvicha* de salud de Caipepe	15.04.2014
Ruth Yarigua	Primera capitana de Charagua Norte	15.04.2014

Anexo 2
Siglas

ACISARV	Asociación de Cabildos Indígenas de San Rafael de Velasco
ADN	Acción Democrática Nacionalista
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
ASICIV	Asociación de Cabildos Indígenas de San Miguel de Velasco
CABI	Capitanía del Alto y Bajo Isoso
CANOB	Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano
CCICH-TURUBÓ	Central de Comunidades Indígenas Chiquitanas Turubó
CDTAC	Central de Trabajadores Asalariados del Campo
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CICC	Central Indígena de Comunidades de Concepción
CICOL	Central Indígena de Comunidades de Lomerío
CICHAR	Central Indígena Chiquitana Amanecer
CICH-GB	Central Indígena Chiquitana Germán Busch
CICHIPA	Central Indígena Chiquitana de Pailón
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPABA	Central Indígena del Bajo Paraguá
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIPYM	Consejo Indígena del Pueblo Yuracaré-Mojeño
CIP-SJ	Central Indígena Paikoneka de San Javier
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CIRPAS	Central Indígena Reivindicativa de la Provincia Ángel Sandoval

COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo
COPNAG	Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos
CORDECRUZ	Corporación de Desarrollo de Santa Cruz
CPE	Constitución Política del Estado
CPEM-B	Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FSUTC-SC	Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz
GAGPCH	Gran Asamblea General del Pueblo Chiquitano
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPSP	Instrumento para la Soberanía de los Pueblos
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MST-SC	Movimiento de los Trabajadores Campesinos e Indígenas Sin Tierra Santa Cruz
OEP	Órgano Electoral Plurinacional
OICH	Organización Indígena Chiquitana
OTB	Organización Territorial de Base
SIFDE	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UAGRM	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno
VERDES	Verdad y Democracia Social (agrupación ciudadana)

Autores

Miguel Vargas Delgado

Estudió Derecho en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Desde 2006, trabaja en el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Apoyó jurídicamente a comunidades de Charagua Norte y de la TCO Mosetén en procesos de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas, así como a comunidades del Jacha Suyu Pakajaqi en La Paz. En 2009 y 2010 participó con el equipo técnico de la CIDOB en la elaboración de propuestas normativas de desarrollo de la nueva Constitución Política del Estado. En la actualidad es coordinador de CEJIS en Santa Cruz. Coautor del libro *Lecciones Aprendidas sobre consulta previa* (Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, 2010) y responsable del Capítulo Bolivia del "Informe sobre el estado actual de los derechos al territorio y al autogobierno de los pueblos indígenas en la Región Amazónica de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú" (Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía, 2011).

Johan Álvarez Paniagua

Es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz de la Sierra). Ha trabajado en la elaboración de un diagnóstico sobre participación ciudadana en el distrito 12 del municipio de Santa Cruz de la Sierra (Pastoral Social Cáritas). Desde 2012 empezó a trabajar con pueblos indígenas. Participó en la construcción de una base de

datos para el Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Bolivia (Tierra comunitaria de origen, autonomías, gestión territorial, monitoreo socio ambiental, violación de derechos humanos, entre otros). Entre sus reconocimientos, ha recibido una mención honorable en el concurso internacional de expresión escrita en francés “Plume d’Or”.